



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

FERROCARRILES Y URBANISMO

Autor/es

Daniel Garrido Lozano

Director/es

Victor Escartín Escudé

Facultad de Derecho 2020

LISTADO DE ABREVIATURAS

ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
ADIF-AV	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias de Alta Velocidad
AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
AP	Audiencia Provincial
AVE	Alta Velocidad Española
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincial
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DGA	Diputación General de Aragón
EPE	Entidad Pública Empresarial
GIF	Gestor de Infraestructuras Ferroviarias
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
LEF	Ley de Expropiación Forzosa
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOE	Ley de Ordenación de la Edificación
LO	Ley Orgánica
LOTT	Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres
LS	Ley del Suelo
LSF	Ley del Sector Ferroviario
MOPU	Ministerio de Obras Públicas
Mº	Ministerio
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RD	Real Decreto
RD-L	Real Decreto Ley
RENFE	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles
RENI	Red Nacional Integrada
RFIG	Red Ferroviaria de Interés General
SIF	Sociedades de Integración del Ferrocarril
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJA	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón
TC	Tribunal Constitucional
TFG	Trabajo de Fin de Grado

TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLOTA	Texto Refundido de la Ley de ordenación del Territorio de Aragón
TRLS	Texto Refundido de la Ley del Suelo
TRLUA	Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón
TS	Tribunal Supremo
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Aragón
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Tabla de contenido

Tabla de contenido	4
1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES:	5
2 INTRODUCCIÓN:	8
3 URBANISMO: LEGISLACIÓN URBANÍSTICA, CLASIFICACIONES Y CALIFICACIONES DEL SUELO, COMPETENCIAS	10
3.1 Desarrollo Urbanístico a lo largo de la historia.	10
3.2 Distribución Competencial Urbanística	12
3.3 Clasificación y Categorización del suelo	15
3.4 El planeamiento urbanístico	19
3.5 Confluencia urbanística y ferroviaria.....	21
4 LEGISLACIÓN FERROVIARIA	23
4.1 Ley 16/1987 de 30 de julio de Ordenación del Transporte Terrestre	24
4.2 Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario	26
4.3 Ley 38/2015 de 29 de Septiembre, del Sector Ferroviario	29
4.4 Real Decreto-ley núm. 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de transporte ferroviario	36
5 JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE COMPETENCIAS FERROVIARIAS ..	37
5.1 STC 118/1996 de 27 de junio de 1996, sobre consideración de obra pública de los ferrocarriles y la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario (RENI)	38
5.2 STC 245/2012 de 18 de Diciembre: Sobre definición de la red ferroviaria de interés general.	39
5.2.1 Impugnaciones basadas en competencias autonómicas sobre ferrocarriles.	39
5.2.2 Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre transportes.....	43
5.2.3 Impugnaciones basadas en competencias urbanísticas.	43
5.2.4 Impugnaciones basadas en competencias autonómicas sobre seguridad industrial. ...	44
5.3 STC 83/2013 de 11 de Abril, sobre estatuto de ADIF y RENFE Operadora y competencias ferroviarias	46
5.4 STC 214/2013 de 19 de Diciembre sobre adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.	47
5.5 STC 197/2015 de 24 de Septiembre de 2015: Sobre delimitación de la red ferroviaria de interés general por decreto ley.	49
5.6 STC 124/2016 de 23 de Junio de 2016. Red ferroviaria de interés general	50
6 RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES FERROVIARIOS Y SU USO URBANÍSTICO ...	53
6.1 Adquisición, rescate y normas jurídicas sobre bienes ferroviarios.....	53
6.2 Expropiación y derecho de reversión de terrenos ferroviarios	56
6.3 Derecho de reversión de terrenos ferroviarios en la Estación Zaragoza Arrabal	60
6.4 Actuaciones urbanísticas en terrenos ferroviarios: Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A. ...	64
6.5 Informe del Tribunal de Cuentas sobre las sociedades públicas de integración del ferrocarril	66
6.6 Cuestiones litigiosas motivadas por el Convenio	67

7	CONCLUSIONES:	70
8	BIBLIOGRAFÍA:	73
9	SENTENCIAS	74
10	RECURSOS ELECTRÓNICOS:	76

}

1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Este trabajo tiene como punto de partida, en el caso de la legislación urbanística el siglo XIX, considerado como el siglo de nacimiento de la técnica urbanística tal y como hoy la conocemos y que ha llegado hasta nuestros días.

Mientras que en el caso del sector ferroviario y a pesar de existir alguna referencia a años y épocas anteriores con el fin de contextualizar, como el rescate ferroviario llevado a cabo en 1941, lo que aquí interesa es la evolución del sector, fundamentalmente en la etapa democrática de nuestro país.

La metodología elegida para llevar a cabo este trabajo ha consistido en una recopilación jurisprudencial, doctrinal y normativa de los elementos más importantes de ambos sectores.

En cuanto a la recopilación normativa, se ha buscado plasmar la evolución de las diferentes leyes de ambos sectores, así como sus aspectos y modificaciones más importantes, y por supuesto aquellos puntos en los que ambos ordenamientos confluyen y por ende, de los efectos económicos y sociales que esa confluencia lleva aparejados.

Por otro lado resulta de gran importancia la recopilación jurisprudencial, fundamentalmente de nuestro Tribunal Constitucional, debido a que ese choque entre ambas legislaciones sectoriales ha originado numerosos conflictos competenciales, de los cuales en este trabajo se ha hecho hincapié en dos. En primer lugar aquellas disputas entre las diferentes Comunidades Autónomas y el Estado, y por otro lado aquellos problemas que aparecen una vez los usos de los terrenos ferroviarios han quedado desafectados de este servicio y buscan ser destinados a otros usos, entre los cuales se encuentra el aprovechamiento urbanístico.

En cuanto a las disputas competenciales ha sido necesario analizar la parte del bloque de constitucionalidad que recoge lo que aquí interesa, debiendo atender tanto a la Constitución y a la distribución competencial que esta hace, como a diferentes leyes autonómicas que recogen esas

competencias. Siendo necesario también acudir a diversas leyes sectoriales e incluso a la legislación municipal para casos concretos.

Pues bien, es conocido el hecho de que dicho reparto competencial ha suscitado problemas y cuestiones que han debido resolverse a través de los tribunales y a los cuales es necesario dedicar un epígrafe de este trabajo. Para ello, se ha hecho uso de numerosa jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, para tratar de exponer la resolución de alguno de esos conflictos generados sobre todo en el plano ferroviario, y aunque en menor medida, también en el urbanístico.

Mientras que el aspecto económico se expone y se trata en relación con el aprovechamiento urbanístico que trataba de conseguirse una vez los terrenos ferroviarios quedaban en desuso así como el ánimo de lucro que en ocasiones existía por parte de las Administraciones encargadas de gestionar dichos bienes, concretamente aquí nos centramos en el caso de la Sociedad Anónima Zaragoza Alta Velocidad, y como ese ánimo de lucro e interés económico influye inevitablemente en el plano social, pues como se verá más adelante, las decisiones tomadas sobre esas extensiones de terreno afectan tanto a la ordenación urbanística como a los servicios y calidad de vida de los vecinos de la zona.

Por otro lado, se ha tratado de analizar de la forma más objetiva posible otro problema surgido a raíz de la desafectación de unos terrenos que un día fueron ferroviarios, pues si bien en ocasiones se ha tratado de dar un uso urbanístico, en otros casos, han aparecido personas interesadas en recuperar esos terrenos que un día les fueron expropiados a sus familiares, por lo que también trata de reflejarse el uso que estos familiares han hecho del derecho de reversión que ostentaban sobre esos terrenos y las enormes dificultades que esto plantea, analizando y reflejando diversa jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el caso de la estación del Arrabal de Zaragoza.

Por último, la recopilación doctrinal ha sido de vital importancia, tanto para entender ciertos conceptos que los textos legales tratan de una manera más abstracta como para apreciar diferentes puntos de vista y diferentes opiniones en determinados temas, fundamentalmente en el apartado dedicado al Derecho de Reversión.

De estos tres aspectos, quizás el que más complejo ha resultado ha sido la recopilación de jurisprudencia competencial, no solo por lo abundante de esta y por la dificultad de concretar la búsqueda en los aspectos que interesaban, sino porque en ocasiones las sentencias del Tribunal Constitucional hacían referencia a términos desconcertantes y desconocidos, por lo que no ha

existido únicamente un reflejo de esa doctrina jurisprudencial sino que detrás de ello hay un trabajo de investigación sobre algunos casos y expresiones usadas en las sentencias.

Por otro lado, me gustaría destacar también la complejidad que ha supuesto el análisis del Derecho de Reversión a partir del caso concreto que aquí se presenta. Pues bien, tanto la antigüedad de las Leyes de Expropiación Forzosa, su terminología, la evolución y modificaciones del mencionado Derecho como la complejidad del propio caso concreto de los terrenos de la Estación del Norte de Zaragoza, han supuesto una ardua tarea.

El tema escogido responde a mi interés por el Derecho Administrativo, concretamente al Derecho Administrativo especial, impartido por el Dr. D. Víctor Escartín Escudé y responsable gracias a sus orientaciones, del tema elegido para este Trabajo de Fin de Grado.

La motivación de este trabajo se encuentra en afrontar el análisis de una institución como el ferrocarril, que ha sido un elemento fundamental en España, pues además de su conocido tradicional uso como medio de transporte tanto de viajeros como de mercancías, ha significado un elemento aglutinador de la población en núcleos cercanos a sus estaciones, pero también como punto en torno al cual se ha desarrollado el crecimiento de las ciudades.

Por otra parte el hecho de profundizar en un sector tan complejo y tan presente en nuestro día a día como el urbanismo constituye un reto adicional.

Del mismo modo me gustaría destacar la dificultad añadida de realizar este Trabajo en las condiciones extraordinarias que nos han tocado vivir y la limitación que estas han supuesto en cuanto al acceso a materiales en formato físico, debiendo abordar la realización a través de medios y recursos electrónicos.

Finalmente, se han elaborado una serie de conclusiones a las que se ha llegado fruto de la realización de este trabajo, de la comparación y del análisis de los temas mencionados anteriormente, y de los conocimientos adquiridos en el desarrollo del mismo.

2 INTRODUCCIÓN:

La relación urbanismo – ferrocarril ha sido diversa a lo largo de la historia y ha atravesado varias etapas. En sus comienzos el ferrocarril supuso un gran impulso económico y un atractivo demográfico en numerosas capitales de provincia. También alentó la formación de industrias y de espacios dedicados a estas, por lo que en muchos casos la instauración del ferrocarril dependió en gran medida de los intereses privados, sin que hubiera ni mucho menos una planificación urbanística o una coordinación de intereses por parte de las administraciones públicas.

Otra de las influencias destacables del ferrocarril sobre el urbanismo es el hecho de que en torno a las líneas o a las estaciones se producía un efecto llamada para la población, facilitando la creación de nuevos núcleos de población, y creando un elemento de “barrera” o “límite”, en cuanto a la edificación de nuevas construcciones, por lo que de una manera u otra ha supuesto un elemento orientador de la planificación urbanística.¹

El planeamiento urbanístico español se inicia en la segunda mitad del siglo XIX, y adquirirá el “refrendo legal” con la Ley del Suelo de 1956.

Durante los primeros años, la implantación de las vías ferroviarias en las ciudades respondía a las decisiones de los concesionarios, es decir, los poderes locales, que tenían un relevante papel en la localización del ferrocarril, ostentando el papel director el capital de las compañías concesionarias y el gobierno nacional, construyendo las primeras líneas fuera de la ciudad. Esto implicaba la inexistencia de controversias entre el sector urbanístico y el sector ferroviario.

Posteriormente con el crecimiento de las ciudades y los planes de ensanche, surgen las primeras interferencias entre el desarrollo urbanístico y los intereses ferroviarios, por lo que la compatibilización de ambos intereses sectoriales llegó a ser considerado asunto de estado.

Tras el nuevo marco legal de Ordenación Urbana que se inaugura en 1956, comienzan a aparecer algunos planes de enlace e inversores en ferrocarriles.

Sin embargo, tras un vasto crecimiento demográfico y espacial con los nuevos núcleos industriales como elemento importante, las arterias de comunicación del transporte deben tener en cuenta al ferrocarril, por lo que surge una nueva opción: el soterramiento, cuyas posibilidades fueron planteadas a RENFE y al MOPU, llevado a cabo en algunos casos, lo que comprometía a las

1 LARA, LOPEZ, E. Urbanismo y ferrocarril, *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº55, octubre 2005, pp. 49-56

corporaciones locales de esas ubicaciones, pues esos suelos deberán ser recalificados o liberados con un aprovechamiento urbanístico determinado.

Por lo tanto puede decirse que el ferrocarril ha sido excluido del planeamiento urbanístico por ser considerado un elemento ajeno al funcionamiento de la ciudad, algo paradójico puesto que esa mala relación se debe en parte al maltrato sufrido por el ferrocarril por parte del planeamiento y la gestión urbanística a lo largo de la historia. ²

En cuanto a nuestra ciudad, a finales del siglo XX comienza a desarrollarse una serie de planes estratégicos y territoriales con el objetivo de configurar un nuevo modelo urbano, coincidiendo con la redacción de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana que se aprueba en 2001 y con la llegada del AVE, que supondría uno de los instrumentos más destacados para desarrollar esa planificación urbanística.

La llegada de la alta velocidad supuso la potenciación de la ciudad como punto clave de tráfico intermodal, lo que implicó la generación de nuevos espacios relacionados con la movilidad y el transporte, a lo que posteriormente se sumaría la celebración de la EXPO 2008, razón por la cual se llevó a cabo la urbanización de aquellos terrenos que habría de ocupar, unas 25 hectáreas, y la mejora de las comunicaciones y accesos a la ciudad, la realización del Plan de Riberas del Ebro que ya recogía ese Plan General de 2001 o la unión mediante el espacio de Ranillas de 3 barrios importantes de la ciudad, La Almozara, Las Delicias y el Actur.

Uno de los principales objetivos que consideró el Plan General fue la ordenación de los suelos ferroviarios de Avenida de Navarra y del Portillo como consecuencia de la construcción de la línea de Alta Velocidad, de la estación intermodal y del soterramiento de la vía férrea, con lo que se liberaron 1.148.349 metros cuadrados de suelos anteriormente destinados a usos ferroviarios para transformarles en un nuevo centro urbano, de servicios y de vivienda o zonas verdes, algo que no se pudo concluir por la complicada situación financiera tras la crisis. ³

2 SANTOS Y GANGES, L. Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas. Colección de historia ferroviaria. 2011 ISBN: 978-84-89649-02-6

3 DE MIGUEL GONZALEZ, R., Transformación urbana y procesos territoriales recientes en Zaragoza y su espacio metropolitano, *Estudios Geográficos*, Vol. LXXVI, 278, pp. 63-106, enero-junio 2015 ISSN: 0014-1496, eISSN: 1988-8546

3 URBANISMO: LEGISLACIÓN URBANÍSTICA, CLASIFICACIONES Y CALIFICACIONES DEL SUELO, COMPETENCIAS

3.1 Desarrollo Urbanístico a lo largo de la historia.

Desde el comienzo de la historia las civilizaciones han generado diferentes modelos urbanos. El Imperio Romano tomaba como referencia edificaciones sociales como foros o anfiteatros mientras que en la Edad Media el urbanismo de las ciudades giraba en torno a las murallas, por el peligro de la época. Posteriormente en la Edad Moderna, las edificaciones principales eran construcciones de utilidad pública como fuentes o museos y en torno a ellos giraba el desarrollo urbanístico. Sin embargo, el punto de partida para el urbanismo que conocemos hoy en día sería el siglo XIX.

El inicio del llamado urbanismo liberal se sitúa en 1836 con la desamortización eclesiástica. En la situación de esta época, con la revolución industrial y la necesidad de la mejora de las condiciones de vida, en 1846 se introducen los planes geométricos que preveían la expansión urbana a través de los ensanches, por ejemplo en Barcelona, a través de las ideas del ingeniero Cerdá en 1859, para resolver además algunos problemas de higiene, circulación o calidad de vida, añadiendo conceptos fundamentales para el posterior planeamiento urbanístico.⁴

Sin embargo, la legislación de ensanches adopta posturas menos renovadoras, aprobando en 1864 la Ley de Ensanches, que pretendía fomentar la edificación mediante la concesión a los municipios de las facultades de gestión de estas operaciones mediante la expropiación de terrenos para dedicarlos a obras públicas. Posteriormente, la ley sería modificada en 1876 y en 1892, la última con la finalidad de establecer regímenes especiales para Barcelona y Madrid, que se extenderían paulatinamente.⁵ Por otro lado, encontramos la llamada reforma interior, surgida a raíz de la legislación expropiatoria a través de la ley de 1895 de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones, que pretendía llevar a cabo una mejora estética y de circulación, con la ayuda de la llegada de estaciones y obras relacionadas con el ferrocarril.

Ya en el siglo XX la congestión en las ciudades continúa, aparecen nuevos medios de transporte y se presentan propuestas de nuevo modelo de ciudad como el concepto de Ciudad Lineal, en 1882 o

4 NOGUÉS GALDÓN, H., La evolución del sistema de planeamiento urbanístico general y su integración con otros sectores de la acción pública. El ejemplo de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, num25/2012, Editorial Aranzadi S.A.U., CIZUR MENOR 2012 BIB 2012\1299

5 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Problemas actuales de Régimen Local, ciclo de 3 conferencias Instituto García Oviedo, 1957.

el de Ciudad Jardín por Ebenezer Howard en 1902, aunque en España apenas tendría recorrido. En 1911 con el establecimiento de juntas municipales de fomento y la legislación de casas baratas se logra el asentamiento de algunas barriadas obreras, mientras que ya en la II República destaca un modelo racionalista de urbanismo, tratado de implantar mediante el Plan Maciá en Barcelona.

Tras la Guerra civil, existe cierto continuismo de modelos anteriores, reflejado entre otros en el Plan General de Ordenación de Madrid o el Plan de Ordenación Comarcal de Bilbao, destacando la Ley de solares de 1945 para luchar contra la especulación del suelo. Finalmente, como obra más importante encontramos la Ley de Suelo de 1956, que consolidaba el modelo de urbanismo funcionalista, cuyos padres fueron por un lado el arquitecto Bidagor y el jurista Ballbé, y de donde beben numerosos preceptos actuales.⁶

Esta ley establecería las figuras de Plan Nacional, Planes Provinciales y los Planes Municipales, logrando con gran éxito la valoración del régimen urbanístico del suelo mediante los conceptos de clasificación y calificación. Con la creación al año siguiente del Ministerio de Vivienda se da por concluida la racionalidad urbanística, siendo ahora el problema principal la necesidad de ampliación de las ciudades subdesarrolladas. Por ello los principales objetivos pasan a ser la atención a la demanda de vivienda de la gente proveniente del campo y afrontar el reto de un continuo crecimiento urbano, lo que supuso el aplazamiento de los numerosos planes de cinturones y zonas verdes.⁷ Este predominio de la política de vivienda se produjo a través del Plan Nacional de la Vivienda durante los años 1961 a 1976 y que permitió una nueva urbanización al margen del planeamiento general, por ejemplo las actuaciones urbanísticas urgentes de 1970 o el urbanismo concentrado de 1972.⁸

Posteriormente, la primera reforma de la Ley del Suelo se produce mediante Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que en su disposición final segunda establecía que en el plazo de un año el gobierno elaborará un texto refundido que se plasmaría en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este fue desarrollado por los tres grandes reglamentos de Planeamiento Urbanístico RD 2159/1978, de Disciplina Urbanística RD 2187/1978 y de Gestión Urbanística RD 3288/1978.

6 LOPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2013 pp. 26 y 27.

7 TEJEDOR BIELSA, Julio, Zaragoza, Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013,

8 LOPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2013 p. 32

Tras posteriores reformas de escasa relevancia, en 1990, se produce la segunda gran reforma, con la Ley 8/1990 de reforma del régimen urbanístico, que condujo a la aprobación del 2º texto refundido de la ley del suelo, RD 1/1992 que derogaba completamente el TRLS de 1976, aunque posteriormente recobraría su sentido de vigencia tras la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos supletorios de la ley del 92. Finalmente, se llevaría a cabo una nueva reforma que se plasmó en la Ley de Suelo 8/2007 de 28 de mayo que se incluiría en un nuevo texto refundido que sería aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio. Dicho texto refundido fue modificado sustancialmente por la entrada en vigor en el año 2013 de la Ley 8/2013, de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación del Suelo, modificada en algunos de sus artículos por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana vigente hoy en día.

3.2 Distribución Competencial Urbanística

El punto de partida del que debemos partir para analizar las competencias urbanísticas es la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo de 1997, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados por varias Comunidades Autónomas que entendían que el TRLS de 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo, vulneraba parte de sus competencias en esta materia.

De esta manera, el tribunal concluye que ciertamente gran parte de los preceptos considerados básicos de dicho texto refundido son inconstitucionales, argumentando que el Estado no puede dictar normas supletorias en materia de urbanismo al carecer de título competencial específico que lo legitime.⁹

9 *"El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso. Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a*

En el mismo sentido la STC 164/2001 de 11 de julio de 2001 hace uso de la misma doctrina señalada en la anterior sentencia para estimar en parte diversos recursos de inconstitucionalidad presentados por varios grupos parlamentarios y dos Comunidades Autónomas contra la ley 6/1998 de 13 de Abril de Régimen del Suelo y Valoraciones, que sirvió para adaptar la legislación declarada inconstitucional por la sentencia del año 97. De nuevo aquí el Tribunal declara la inconstitucionalidad y la nulidad de una serie de preceptos de contenido urbanístico por entender que no fijan las condiciones básicas, sino que van más allá. Por lo tanto, las dos sentencias nos aportan una serie de conclusiones que ayudan a explicar la distribución competencial existente en materia de urbanismo.

En primer lugar, que las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda son exclusivas de las Comunidades Autónomas, correspondiendo a estas la fijación de las políticas referidas a esas materias, sin que desde el estado se pueda imponer modelo urbanístico o territorial alguno. Conviene aquí detenernos y hacer un inciso en tanto a diferenciar urbanismo y ordenación del territorio, pues en el artículo 148.1.13 ambas aparecen diferenciadas en tanto a ser competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.¹⁰

Evidentemente ambas se encuentran estrechamente unidas, siendo la función de la ordenación del territorio la de establecer un marco supramunicipal para las grandes decisiones sobre la utilización del suelo, en este sentido lo entiende el Tribunal Supremo como "aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal -art. 149.1.24 de la Constitución- por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal".

Mientras que el urbanismo queda definido por el Tribunal Constitucional como "las políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo" (STC 61/1997).

Sin embargo, esta competencia exclusiva, tal y como dice la sentencia, debe integrarse con las que el estado ostenta en virtud del artículo 149.1 1º de la Constitución, y que puntualmente puede afectar al urbanismo y vivienda justificando una cierta intervención, generalmente mediante el

las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística".

¹⁰ MENÉNDEZ REXACH, Á., Ordenación del territorio supramunicipal y el urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés general, *Encuentros multidisciplinares*, nº50, 2015

establecimiento de las “condiciones básicas” que garanticen la igualdad de derechos y deberes entre los españoles.

Entre esos derechos debemos entender que se encuentran las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana y los deberes básicos de su titular. En este sentido la STC 149/1991 establece que es correcta la intervención normativa estatal en cuanto a la aplicación de ese art. 149.1 en el sentido que se está exponiendo, desde luego en cuanto a la materia de urbanismo que aquí nos ocupa, pero también en cuanto a la planificación general de la actividad económica (149.1.13º), la protección del medio ambiente (149.1.23) o incluso defensa (149.1.4) por lo que de ninguna manera podrá alegarse que el carácter de estos preceptos es de meros principios rectores sino que siempre básicamente, pueden ser de aplicación.¹¹

El problema por lo tanto no es la existencia de normas de ámbito estatal, pues como queda demostrado, estas pueden coexistir junto a las de otras administraciones, sino el alcance de esas normas en un ámbito que es primariamente autonómico, por lo que serán las Comunidades Autónomas las administraciones que concreten esas normas o principios generales establecidos por la legislación estatal.¹²

Pasando ya al nivel competencial autonómico, el punto de referencia no puede ser otro que el artículo 148.1.3º de nuestro texto constitucional, que otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias tanto en urbanismo y ordenación del territorio como en vivienda, algo que por otra parte todas han hecho, asumiendo y recogido en sus respectivos estatutos de autonomía.

Mientras que en lo que respecta a los municipios, el artículo 137 de la Constitución habilita la redacción del artículo 25.2. a) LBRL que otorga a las entidades locales la potestad de ejercer como competencias propias: *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación*, en vistas de cumplir lo que establece dicho art 137, para satisfacer los intereses que le correspondan. En el mismo sentido STC de 2 de febrero de 1981.¹³

11 MELÓN MUÑOZ, A., Corrupción y Urbanismo, *Cuadernos Penales Jose María Lidón*, nº5, Publicaciones de la Universidad de Deusto, ISBN 978-84-9830-771-9, Bilbao 2008 p 26

12 SANTOLAYA MACHETTI, P., La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de vivienda, *Cuadernos de Derecho Público*, 31 Alcalá 2007

13 *Tribunal Constitucional Pleno. Recurso de inconstitucionalidad Nº. 186/80. Sentencia de 2 de febrero de 1981.*

Por lo tanto observamos que existe entre estos dos preceptos una cierta duplicidad o solapamiento y de lo expuesto anteriormente se deduce que la ordenación del territorio es competencia de las Comunidades Autónomas por su carácter supramunicipal mientras que el urbanismo por tanto será competencia de los municipios por su carácter municipal, debiendo ser ejercido dentro de los límites marcados por la legislación autonómica, que actuará en este caso de marco de referencia. De esta manera los instrumentos supramunicipales llevados a cabo por las Comunidades Autónomas, esto es, los de ordenación del territorio, expresan y reflejan el modelo territorial que pretenden, lo que implica ejercer el control que tiene otorgado sobre los instrumentos municipales.

Por lo tanto, la oposición de las administraciones municipales deberá estar basada en la disconformidad con los criterios de ordenación reflejados en los instrumentos supramunicipales, de lo que se infiere que la aprobación de los planes de ordenación por parte de las Comunidades Autónomas, implicará una reducción de los conflictos entre estas y las entidades municipales, puesto que al encontrar en estos un marco de referencia, es sabido a lo que deben adaptarse en el ejercicio de las competencias que les otorga el mencionado artículo 25.2.¹⁴

En síntesis, la autonomía municipal en lo que respecta a urbanismo, se circunscribe a potestades de planeamiento, gestión y disciplina, por lo que corresponderá al municipio la aprobación de los planes urbanísticos a excepción del plan general, de los instrumentos de gestión urbanística y el otorgamiento de licencias urbanísticas.¹⁵

3.3 Clasificación y Categorización del suelo

Respecto a la clasificación del suelo, es la técnica jurídica urbanística por antonomasia del Derecho urbanístico español, y condiciona el modelo territorial en tanto que se encuentra implícita en esa clasificación la dirección que debe tomar la acción urbanística en terrenos clasificados para llevar a cabo tal acción, así pues podrá entrar en esta acción urbanística un suelo urbanizable pero nunca uno no urbanizable.

14 MENÉNDEZ REXACH, Á., Ordenación del territorio supramunicipal y el urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés general, *Encuentros multidisciplinares*, nº50, 2015

15 LOPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2013

La LS de 2007 y el TRLS de 2008, intentaron abandonar¹⁶ la tradicional distinción entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, pues en la exposición de motivos de la primera, se establece que *“con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad”*. Sin embargo, que la clasificación no se mencione en la legislación estatal, no implica que haya desaparecido, pues serán las Comunidades las que deberán regular estas situaciones del suelo, por lo que pervivirá en nuestra legislación esa clasificación que la LS 2007 intentó abandonar.

Debemos tener en cuenta que el legislador estatal distinguía únicamente dos situaciones básicas de suelo, y en STC 148/2012 de 5 de julio, indicaba el tribunal que en la LS de 2007 el legislador estatal establecía las condiciones básicas que tenía otorgadas abandonando la tradicional clasificación tripartita del suelo, por lo que a partir de ese momento la regulación de la clasificación del suelo pasaba a las Comunidades Autónomas y sus legislaciones urbanísticas.¹⁷

Estas dos situaciones básicas de suelo establecidas por la legislación estatal actual TRLS 2015 son:

a) Suelo Urbano: probablemente se trate de la categoría más importante, y lo define en su artículo 21 como el que *“estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones”*.

Como requisito general para que un terreno ostente la calificación de urbano se exige que se encuentre transformado, esto es, que haya sido objeto de cierto desarrollo urbanístico por la acción del hombre, perdiendo la utilidad como recurso natural, por lo que esa transformación es empíricamente comprobable atendiendo únicamente a la situación del terreno en el momento de la valoración, a su realidad física.¹⁸

Uno de los puntos principales que regulaban el derecho urbanístico era el carácter reglado del suelo urbano consolidado, algo que implicaba una gran carga de derechos y obligaciones de los

16 AGUDO GONZÁLEZ, J., La intercambiabilidad del suelo urbanizable y no urbanizable *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 2010, n.º 36 ISSN 133-4797, DialnetLaIntercambiabilidadDelSueloUrbanizableYNoUrbaniza-3927057.pdf

17 MARTÍN VALDIVIA, S.M., El fin del mito de la inmutabilidad del suelo consolidado; otro axioma abatido, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* num.44/2020 parte Jurisprudencia. Comentarios, BIB 2020\9438

18 GUERRERO MANSO, Mª C., La clasificación del suelo urbano en el contexto urbanístico actual de regeneración de la ciudad, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, N° 37, 2010 págs.154-156

propietarios, sobre todo en cuanto a su participación en procesos de gestión urbanística tales como las expropiaciones, valoraciones del suelo o derechos adquiridos.¹⁹

Recientemente el TC en algunos pronunciamientos ha acabado por establecer una doctrina que supone un cambio de raíz en la concepción que se tenía tradicionalmente sobre el suelo urbano consolidado o no consolidado. Y es que a raíz de este pronunciamiento no será la situación fáctica la que determinará a que situación pertenece cada suelo, sino que esto se hará a través de la previsión urbanística de transformación que haya establecido el nuevo planeamiento sobre esos terrenos.

Esta doctrina se recoge en la STC 3653/2017²⁰ sobre el PGOU de Málaga, y es que en su fundamento 13 admitió que ese suelo urbano consolidado pudiera “descategorizarse” a través del planeamiento urbanístico para casos de “operaciones sistemáticas de reforma interior”. En la misma sentencia, concluye el tribunal que al perseguir una reforma o renovación de una parte del suelo urbanizado y al presentarse como un mecanismo de transformación urbana, se justifica perfectamente la descategorización de ese suelo consolidado.

b) Suelo Rural regulado en el art 21.2 TRLS de 2015 que se define como el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización. Este suelo rural o no urbanizable, puede subdividirse en 3 categorías.²¹

- El suelo no urbanizable común, que puede pasar a ser suelo urbanizable en función de las necesidades del suelo ya urbanizado.
- El suelo no urbanizable de protección especial, que se encuentra regulado por normas y diferentes instrumentos administrativos.
- suelos no urbanizables de protección especial diferentes de los anteriores en tanto que existirá cierta libertad a la hora de regular normativamente los usos posibles sobre este suelo, en función de una ponderación de valores realizada por el planificador.

Nuestra Comunidad Autónoma ha hecho uso de las competencias de ordenación territorial y urbanística que se recogen en el artículo 71.8 y 71.9 respectivamente del Estatuto de Autonomía, a través de sucesivas leyes urbanísticas como la ley 5/1999 de 25 de marzo urbanística, la ley 3/2009 de 17 de Junio de urbanismo de Aragón, hasta llegar a los actualmente vigentes, Texto

19 AGUDO GONZÁLEZ, J., La intercambiabilidad del suelo urbanizable y no urbanizable *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 2010, n.º 36 ISSN 133-4797,

20 En la misma sentencia, concluye el tribunal que al perseguir una reforma o renovación de una parte del suelo urbanizado y al presentarse como un mecanismo de transformación urbana, se justifica perfectamente la descategorización de ese suelo consolidado.

21 GARCIA ÁLVAREZ, G., La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: Ponderación de valores y principio de no regresión, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* ISSN 1133-4797, XVI, Zaragoza, 2016, pp. 281-342

Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, TRLOTA, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón y el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, TRLUA, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, que en su artículo 1 establece que la ley tiene por objeto regular la actividad urbanística y el régimen urbanístico del suelo, el vuelo y el subsuelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Pues bien, haciendo uso de esas competencias asumidas, el TRLUA recoge en su artículo 11 la clasificación y las categorías del suelo de todo el término municipal, incluidos los sistemas generales, que deberán ser clasificadas como tal a través del Plan General en las siguientes clases y categorías:

- a) Suelo urbano, consolidado o no consolidado.
- b) Suelo urbanizable, delimitado o no delimitado.
- c) Suelo no urbanizable, especial o genérico.

En el caso de que el municipio carezca de plan general, los suelos que no tengan la condición de urbano, serán considerados suelos no urbanizables.

El artículo 12 nos ofrece la definición de suelo urbano:

- Tendrá la consideración de suelo urbano aquel terreno que:

1. Cuente con servicios urbanísticos suficientes
2. Que no cuente con los servicios anteriores pero sea fácilmente conectable mediante una simple obra con los ya preexistentes.
3. Los terrenos que el plan general incluya en áreas consolidadas por la edificación.
4. Los terrenos que, en ejecución del planeamiento, hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Además, el artículo siguiente establece que el suelo urbano podrá subdividirse en consolidado o no consolidado, definiendo el segundo como aquellos terrenos de suelo urbano que soporten actuaciones urbanísticas integradas bien de nueva urbanización o de intervención sobre ya consolidados. Todo aquel suelo urbano que el plan general no defina como no consolidado se considerará consolidado.

El artículo 15, regula la clasificación del suelo urbanizable, siendo terrenos urbanizables aquellos que el plan recoja como tales por prever una posible transformación. Además podrán subdividirse en suelo urbanizable delimitado, que serán aquellos terrenos de urbanización prioritaria que determine el plan, mientras que el resto de suelo urbanizable tendrá la categorización de no delimitado.

Finalmente el artículo 16 establece la última clasificación del suelo como no urbanizable, siendo aquellos que el planeamiento considere tales por concurrir circunstancias como protección por motivos medioambientales, por la legislación de protección o policía de dominio público, de patrimonio cultural o cualquier otra legislación.

También aquellos que no puedan ser transformados por existir peligrosidad para las personas, así como aquellos reservados a usos ecológicos, ganaderos, forestales y paisajísticos y los que el plan general no considere transformables en urbanos. Además ese suelo no urbanizable podrá ser categorizado como suelo no urbanizable genérico y suelo no urbanizable especial, regulados en el artículo 16 y 17.

3.4 El planeamiento urbanístico

Una vez expuesto lo anterior, la cuestión que se nos presenta ahora es como desarrollar el urbanismo en este contexto y a través de qué instrumentos lo llevan a cabo las diferentes administraciones. Esta función se lleva a cabo mediante el llamado planeamiento urbanístico, que engloba una serie de instrumentos previstos en la legislación y que habilitan a las diferentes administraciones a llevar a cabo la ordenación, la utilización del suelo y que regulan la actividad urbanística.

Planeamiento territorial: dictado haciendo uso de la potestad de ordenación del territorio, generalmente por parte de las Comunidades Autónomas a través de las leyes que regularán esa actividad territorial, y que cuentan con los siguientes instrumentos: Regionales o Generales de ordenación, Planes subregionales o parciales de ordenación y finalmente de planes de carácter sectorial o especial.

Planeamiento urbanístico: su alcance es municipal o inframunicipal, teniendo por objeto la ordenación urbanística de un municipio o una parte territorial o sectorial de este. Podrá ser general o de desarrollo, de acuerdo con la legislación estatal y la autonómica correspondiente.

Planeamiento general: también denominados planes integrales, puesto que abarcan la totalidad del término municipal y engloban la ordenación de ese municipio desde todas las perspectivas en las que exista incidencia urbanística. Tradicionalmente, los instrumentos usados para llevar a cabo este planeamiento general han sido, siempre y en todo caso el Plan General de Ordenación Urbana, y en caso de existir, las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento. El Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano es una figura subsidiaria para el caso de inexistencia de planeamiento general, que tiene por objeto determinar el perímetro de los terrenos que tienen la consideración de suelo urbanizado o urbano.

Planeamiento de desarrollo: que engloban los Planes Parciales que permiten que un suelo en situación básica de rural pase a urbanizado, y por otra parte los Planes Especiales cuya función es la de regular sectorialmente determinados elementos y que en ocasiones tienen la función de integradores del planeamiento general.

En cuanto a la tramitación de los instrumentos de planeamiento a nivel municipal, la legislación vigente TRLS 2015, sigue manteniendo el esquema que estableció la ley del año 56, mediante el cual la aprobación inicial corresponde a los ayuntamientos, siendo también necesario un trámite de información pública y de audiencia a los interesados.²² A esto le seguirá una aprobación provisional que correrá a cargo de la mencionada Administración Urbanística actuante en función del resultado de las actuaciones mencionadas en el párrafo anterior y del mismo modo se hace necesaria la aprobación definitiva de la autoridad urbanística que ostenta la tutela. La legislación actual conserva este esquema desde aquella lejana de 1956 modificando únicamente las competencias relativas al órgano competente para otorgar la aprobación definitiva, y que recaen sobre la autoridad autonómica o sobre la autoridad municipal.

De esta forma, los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Programas de Actuación Urbanística así como las Normas Complementarias y Subsidiarias y los Proyectos de Delimitación son aprobados en última instancia por el órgano competente de la Comunidad autónoma. Mientras que los ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar en primera instancia los Planes Parciales de capitales de provincia o de ciudades con más de 50.000 habitantes, previo informe no vinculante de la Comunidad Autónoma, mientras que si afectan a varios municipios, la aprobación definitiva corresponderá a la Comunidad. Seguirán el mismo esquema los Planes Especiales en tanto que se ocupen del planeamiento general ajustándose a sus determinaciones, o de lo contrario serán aprobados por las Comunidades Autónomas.

De igual manera que hicimos con las clasificaciones del suelo, añadiremos aquí que la legislación autonómica recoge también regulación en cuanto a planeamiento.

En la misma ley TRLUA 2014 encontramos en su título segundo la competencia sobre planeamiento urbanístico.

En primer lugar debemos hacer referencia al Plan General de Ordenación Urbana regulado en el artículo 38, y se entiende como un instrumento de ordenación integral que clasificará el suelo para establecer el régimen jurídico correspondiente, abarcando uno o varios términos municipales.

²² La ley del suelo y Ordenación Urbana de 1956 introdujo el planeamiento como elemento fundamental dentro del nuevo sistema

Este plan, tal y como se recoge en el artículo 48, será formulado por el ayuntamiento, correspondiendo su aprobación definitiva al Consejo Provincial de Urbanismo salvo que sea un plan conjunto de varios municipios de diferentes provincias en cuyo caso será competente el Director General de Urbanismo.

A continuación y supeditados al Plan General encontramos los Planes Parciales, pues no podrán aprobarse hasta la aprobación definitiva de ese plan general recogidos en el artículo 51 y siguientes. Estos planes parciales tendrán por objeto establecer la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución de sectores enteros en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable cuando aún no dispongan de dicha ordenación.

Los planes parciales podrán también tener por objeto la modificación de la ordenación pormenorizada establecida por el plan general, salvo expresa previsión en contrario en éste, para sectores enteros del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, sin alterar en modo alguno la ordenación estructural y de conformidad con los criterios y las directrices que establezca dicho plan, sin que pueda afectar negativamente a la funcionalidad del sector o a la ordenación de su entorno.

Los municipios podrán formular planes parciales en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte, y su aprobación corresponde al alcalde del municipio dando traslado tras ello al pleno, según recoge el artículo 57 de la ley. Finalmente el artículo 61 recoge los planes especiales de ordenación, que consisten en la formulación de un plan que puede ser independiente del plan general o bien de desarrollo de este. Sin embargo no podrán sustituir al plan general en cuanto a ordenación integral del territorio por lo que no les corresponde la clasificación del territorio, aunque sí que podrán limitar los usos del suelo.

Cabe destacar por el asunto que a este trabajo ocupa, que en desarrollo de las previsiones contenidas en el plan general, las administraciones y en su caso los particulares podrán formular planes especiales para el desarrollo de los sistemas generales, tal y como establece el artículo 64 y como veremos más adelante.

3.5 Confluencia urbanística y ferroviaria

Como se ha venido comentando, la legislación urbanística implica el desarrollo económico, social, cultural y ecológico de toda la población. Por ello, y por la distribución de competencias expuesta en el primer punto de este trabajo, parece evidente que el principio de coordinación entre administraciones es de vital importancia. En este sentido cabe destacar la STC 45/1991 que la define como la “fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las

autoridades estatales u comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”. Será pues por esta vía de la coordinación por donde se conseguirá unir el derecho urbanístico con el sector ferroviario.

Son tres los principales instrumentos de planificación ferroviaria, el Estudio Informativo, recogido en el art 5.3 de la LSF 2015, el Proyecto de Delimitación y Utilización de Espacios Ferroviarios, recogido en el art 9.2 de la misma ley y el Plan Especial de Ordenación de la Zona de Servicio Ferroviario que se recoge en el 10.2 de dicha ley.

Entre estos instrumentos destaca el Proyecto de Delimitación, que incide de forma sustancial en la ordenación urbanística de la zona de servicio ferroviaria, manifestada en:

- a) La clasificación urbanística de los terrenos en tanto que el Proyecto delimita la zona de servicio ferroviaria
- b) En la clasificación estableciendo los usos ferroviarios y complementarios compatibles con el transporte ferroviario.
- c) En la determinación de su categorización como sistema general urbanístico.

Sin embargo, a pesar de esta influencia, de ninguna manera podemos considerar al Proyecto de Delimitación como un instrumento urbanístico, pues aunque será objeto de este proyecto la delimitación de zonas de servicio ferroviario que incluyan los terrenos necesarios para la ejecución de infraestructuras ferroviarias y para la realización de las actividades propias del administrador de esas infraestructuras ferroviarias, sin duda nos encontramos ante un instrumento planificador con notable influencia sobre la delimitación urbana, pero aprobado por la administración ferroviaria competente, por lo que no cabe sino considerarlo un instrumento ferroviario.²³

En cuanto al Estudio Informativo, a través de éste se instrumenta la planificación, para el *“establecimiento o modificación de una línea ferroviaria o de un tramo de la misma o de otros elementos que deban formar parte de la Red de Interés General...”*. En este instrumento deberá existir el análisis y la definición de las opciones de trazado de una actuación determinada y de la alternativa más adecuada, según el artículo 5.3 de LSF 2015.

Cabe destacar que en la tramitación del estudio informativo, este se somete a trámite simultáneo de audiencia, que consiste en la remisión del estudio a las Comunidades Autónomas y Entidades

23 ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M., Urbanismo y sector ferroviario, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156/2012, Estudios Editorial Civitas SA. Pamplona

Locales afectadas para pronunciarse acerca de su consideración sobre la propuesta realizada en tanto sea más adecuada para el interés general, y por otro lado de información pública. Este mecanismo trata de asegurar la adecuación, la coherencia y la coordinación entre la perspectiva sectorial, en este caso la ferroviaria y por otro lado la territorial y la urbanística.

Finalmente, y ya como instrumento urbanístico, será el Plan Especial de la Zona de Servicio Ferroviario el que desarrolle el sistema general ferroviario, según el artículo 10 de la ley, desarrollo por otra parte, del planeamiento ferroviario, no del urbanístico. Dicho carácter urbanístico le viene dado por el hecho de que su tramitación y aprobación, a diferencia de los instrumentos anteriores, corresponde a la autoridad urbanística correspondiente. Este coincide, al menos en el ámbito espacial de ordenación, con el Proyecto de Delimitación y Utilización de Espacios Ferroviarios, es decir, la zona de servicio.

En síntesis, el desarrollo de los espacios ferroviarios así como la calificación de Sistema General no está reservado al Proyecto de Delimitación o al Estudio Informativo, en tanto que estos son instrumentos de planificación ferroviaria, mientras que los Planes Generales o Especiales como el Plan Especial Ferroviario sí que tienen ese carácter urbanístico y por ende ostentan la competencia para la regulación de esos aspectos, tal y como regula el artículo 7 de la LSF de 2015.²⁴

No podemos abandonar este epígrafe sin hacer referencia al Sistema General, que es el mecanismo de articulación que la ley ha elegido para articular esa relación urbanística ferroviaria, pues dicha ley lo recoge en su artículo 3. De la misma forma la legislación urbanística en su artículo 12.1 b) de la Ley de Suelo de 1976, establece que esos sistemas generales son elementos esenciales de la estructura general diseñada por los instrumentos de planificación urbanística, teniendo esta consideración las infraestructuras y equipamientos que están al servicio de todo el municipio y no solo de una parte de él. Sin embargo, no son verdaderamente consecuencia de la ejecución de un plan urbanístico sino que traen causa de planes sectoriales y el planeamiento urbanístico únicamente cumple una función integradora.²⁵

4 LEGISLACIÓN FERROVIARIA

24 FERNÁNDEZ TORRES, J.R., Transporte ferroviario y por carretera y derecho urbanístico. Vínculos renovados, *Revista Aranzadi de Urbanismo y edificación*, núm. 36/2016, Editorial Aranzadi S.A.U, Cizur Menor 2016

25 FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., Análisis jurídico de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 17/2008, 1 parte, Editorial Aranzadi, S.A.U, Cizur Menor 2008

4.1 Ley 16/1987 de 30 de julio de Ordenación del Transporte Terrestre

Hasta la entrada en vigor de la ley 16/1987 de 30 de julio de Ordenación del Transporte Terrestre, (LOTT), la legislación reguladora del transporte por carretera databa de 1947 en cuanto a sus normas básicas, mientras que para encontrar una ley referente al transporte ferroviario, debíamos remontarnos hasta 1877, por lo que se entiende que tras casi medio siglo en la primera, y más de uno en la segunda, se hacía necesaria una nueva regulación del transporte, tanto por los cambios sociales, económicos y políticos que había sufrido el país como por los medios técnicos previstos en esas leyes obsoletas, y que habían quedado anticuados.

Esta nueva ley-diseñó un sistema flexible que daba cabida a las nuevas situaciones surgidas, pero del mismo modo preveía mecanismos para integrar futuras situaciones. Además deroga expresamente todas las normas anteriores con rango de ley formal relativas al transporte por carretera y por ferrocarril, estableciendo además la derogación del resto de normas que regularan esas materias salvo las que expresamente se declararan vigentes.

En primer lugar, la ley ordena, en su título preliminar y primero, el transporte terrestre en su conjunto, mediante el establecimiento de normas de general aplicación, aplicables a la totalidad de los modos de transporte, para regular posteriormente y ya concretamente, el transporte por carretera y por ferrocarril.

El sistema trata de ser lo más flexible posible, para permitir el desarrollo de las características autonómicas dentro de ese marco general de la ley, intentando evitar que cada Comunidad elabore su propia normativa relativa al transporte. Por ello la ley respeta al máximo la distribución competencial de nuestro bloque de constitucionalidad, elaborando un sistema común de transporte que garantice la vigencia efectiva de una serie de principios constitucionales entre los que se cita expresamente en el texto “la existencia de una unidad de mercado en todo el territorio del estado”. En resumen, podría decirse que se buscaba un marco normativo general y homogéneo y una dirección global por parte del Estado para lograr un sistema de transportes común.

En cuanto al transporte ferroviario, la ley como ya se ha dicho lleva a cabo una nueva regulación, sustituyendo las centenarias leyes ferroviarias mencionadas así como los Decretos Leyes de 1962 y 1964 que establecían y definían el régimen jurídico de RENFE.

Uno de los aspectos a destacar de esta ley fue la regulación definitiva de la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario, cuya responsabilidad recaía sobre la Administración del Estado mediante un régimen de gestión directa a través la sociedad estatal RENFE a la que se encomienda la "gestión directa del servicio público de titularidad estatal" (artículo 2.1), lo que comprende:

- a) la administración de la infraestructura ferroviaria, entendiéndose por tal, el mantenimiento de las líneas ferroviarias en los términos acordados con la Administración Pública titular de las mismas, la gestión de los sistemas de regulación y seguridad del tráfico, la construcción de nuevas líneas ferroviarias que le sea encomendadas por el Estado y, en su caso, por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, según lo previsto en el artículo 181 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y la explotación, mediante el cobro del correspondiente canon, de las líneas que forman parte de la Red Nacional Integrada y de aquellas otras cuya gestión le sea encomendada por la Administración Pública titular de las mismas, pudiendo exigir la adecuada contraprestación económica.
- b) la explotación de los servicios de transporte ferroviario que forman parte de la Red Nacional Integrada y de aquellos cuya gestión le sea encomendada, aunque no formen parte de dicha Red.

Otro punto importante a destacar es la actualización del régimen jurídico básico de RENFE, en lo relativo a los mecanismos de control por parte de la Administración del Estado, respetando la autonomía de gestión, implantando la planificación de objetivos a través de contratos programa, el concepto de obligación de servicio público y la normalización de cuentas en una primera aproximación hacia el derecho derivado de las Comunidades Europeas.

De igual forma y aunque de manera mucho más breve y sintetizada la regulación de los ferrocarriles de transporte privado, en línea con los principios del resto de la ley y siempre sometidos al régimen de autorización administrativa.

Por Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se creó el ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), clasificado como entidad pública empresarial, cuyo objeto era la construcción y, en su caso, la administración de las infraestructuras ferroviarias que determine el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Fomento.

La STC 118/96 de 27 de junio de 1996, referida a la LOTT, que se comenta con más amplitud en el apartado siguiente, declaró contrario al sistema de distribución de competencias en materia de ferrocarriles, imponer unilateralmente, sin contar con el acuerdo previo de la Comunidad Autónoma afectada, la integración en la RENI, de líneas y servicios intracomunitarios, así como imponer la

regulación establecida para RENFE, a las empresas ferroviarias que exploten ferrocarriles de competencia de la Comunidad Autónoma.

4.2 Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario

Como punto de partida tomaremos la Directiva 91/440/CE del Consejo, de 29 de julio de 1991 sobre el Desarrollo de los Ferrocarriles Comunitarios, modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Febrero de 2001, que establece la necesidad de diferenciar la explotación de los medios de transporte ferroviarios y la administración de la infraestructura. Estas dos directivas permitieron una apertura de los mercados nacionales ferroviarios a aquellas empresas que se encontraran en otro estado de la Unión Europea.

Por lo tanto la separación de la administración de la infraestructura y la explotación de los servicios, así como la apertura del transporte ferroviario a un mercado competencial comunitario son las principales novedades de la reforma mientras que mantenían las normas generales recogidas en la LOTT.

La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF 2003) pretendía el asentamiento de unas bases que permitieran esa entrada de nuevas empresas que se ha mencionado anteriormente, por lo que regula por un lado la administración de esas infraestructuras, otorgándola a la Entidad Pública Empresarial RENFE, que pasará a llamarse, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, (ADIF), integrando el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, (GIF). Por otro lado, nace RENFE-Operadora, con el objetivo de ser la empresa que preste el servicio ferroviario mediante la asunción de los medios que tenía afectos RENFE.

Tanto esta ley como la que se redactaría en el 2015 son la expresión de la facultad que otorga la Constitución al Estado en su artículo 149.1.21ª y 24ª, siendo competencia exclusiva los ferrocarriles y transportes que discurran a través de más de una Comunidad Autónoma así como lo relativo a obras públicas de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma. En cuanto a las Comunidades Autónomas, podrán asumir competencias en materia ferroviaria siempre que el trayecto discurra exclusivamente por la propia comunidad. Por lo tanto, el Estado tendrá competencia exclusiva sobre esa Red Ferroviaria de Interés General mientras que las Comunidades Autónomas tendrán competencia plena sobre las redes de su titularidad.²⁶

²⁶ TC ha definido y clarificado las competencias sobre ferrocarriles y transportes, según la doctrina que se indica en las sentencias que se comentan en el apartado siguiente

En el título II encontramos la nueva regulación relativa a la administración de las infraestructuras ferroviarias, otorgando un papel fundamental a ADIF, que será el encargado de llevar a cabo la construcción y administración de las líneas ferroviarias, de sus tramos y todos aquellos elementos que formen parte de la Red de Interés General y de la que es titular. De la misma forma, establece la regulación referente al establecimiento de las zonas de servicio ferroviario así como la incidencia que tendrá el planeamiento urbanístico y regula las limitaciones a la propiedad a través la determinación de una zona de dominio público, de protección y de un límite de edificación respecto a la infraestructura ferroviaria.

En cuanto al transporte ferroviario regulado en el título IV, se establece este como servicio de interés general y esencial prestado en régimen de libre competencia. También se reserva la posibilidad de que el Consejo de Ministros declare de interés público la prestación de algunos servicios ferroviarios en caso de que esta resulte deficitaria. Igualmente el Gobierno podrá acordar que la Administración General del Estado asuma la gestión de determinados servicios ferroviarios en caso de que sea necesario garantizar la seguridad pública o la defensa nacional.

Esta ley supuso una completa reestructuración del transporte ferroviario, sentando las bases para su apertura hacia la libre competencia tratando de aumentar la competitividad del servicio. Por ello, el fundamento de la ley residía en la incorporación a las normas internas del llamado “Primer paquete ferroviario”: Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Febrero de 2001, modificativa de la Directiva 91/440/CE, relativa al desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. También se incorpora la directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Febrero de 2001 que modificaba la Directiva 95/18/CE, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, y finalmente se incorporaba al ordenamiento interno la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Febrero de 2001, referente a la adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones y seguridad.

Por lo tanto, podemos decir que la LSF 2003 gira en torno a tres ejes. El primero de ellos como ya se ha comentado es la separación de la administración de la infraestructura y por otro lado la explotación del servicio, que conllevó la ruptura con el modelo que había seguido España, el del monopolio estatal, creando ADIF y RENFE Operadora en ese proceso de reestructuración.

El segundo eje fue el relativo a esa liberalización del transporte ferroviario, abriendo el mercado nacional a la competencia comunitaria, en primer lugar del transporte de mercancías, posteriormente del transporte de viajeros internacional y finalmente en el transporte nacional.

Finalmente el último eje fue la creación del Comité de Regulación Ferroviaria, que ostentaba funciones de supervisión y resolución de conflictos entre ADIF y los diversos operadores del mercado ferroviario. Dicho órgano fue suprimido por la ley 3/2013 de 4 de Junio que creaba la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por lo que el nuevo órgano sustituía al antiguo comité.

Esta ley fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, referidos principalmente al reparto de competencias, que fueron resueltos por la STC 245/2012 de 18 de Diciembre, que se comenta en apartado siguiente, y en la que el TC establece que la articulación de las competencias sobre ferrocarriles con las de ordenación del territorio y urbanismo resultan complejas, lo que supone una fuente de problemas, que se refleja en la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la concurrencia en un mismo espacio físico de una Comunidad Autónoma, de competencias estatales y autonómicas. Entre ellas STC 77/1984 de 3 de julio, de puertos, 56/1986 de 13 de mayo, de defensa; 227/1998 de 29 de noviembre sobre plan hidrológico; 61/1997 de 20 de marzo de la ley de suelo, 40/1998 de 19 de febrero de puertos de interés general o la 65/1998 de 18 de marzo de carreteras.

En lo que aquí interesa, destaca la STC 40/1998, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad acumulados frente a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina mercante, y en menor medida la ley de carreteras. Señala el tribunal, en su fundamento jurídico 29, que la competencia autonómica en materia de urbanismo deberá coexistir con aquellas ostentadas por el Estado en virtud del artículo 149.1 C.E, y cuyo ejercicio puede condicionar la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el sector material correspondiente.

En los casos de ferrocarriles y transportes terrestres que trascurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.21) el TC establece que “el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales que inciden sobre un mismo espacio físico, por lo que este tribunal viene reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en este espacio, siendo tal convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico”

En la misma sentencia se señalan ciertos principios generales sobre la articulación de los títulos competenciales que concurren en un mismo espacio.

En primer lugar, el punto de partida es que «la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal», y que es «un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad

de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia»

En segundo lugar «este tipo de competencias de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas»

En tercer lugar, «al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación», «pudiéndose elegir, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.».

En cuarto y último lugar, cuando «estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir» además señala el Tribunal, que en última instancia, cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, esto se debe a que bajo esa competencia existe un interés general que debe prevalecer sobre los de otras entidades territoriales afectadas, siempre y cuando la medida adoptada sea conforme al correspondiente título competencial y se hayan cumplido todas las previsiones cooperativas con esas entidades afectadas.

4.3 Ley 38/2015 de 29 de Septiembre, del Sector Ferroviario

Tras más de 10 años de vigencia, la LSF 2003, ley 39/2003 de 17 de noviembre, fue modificada parcialmente, tratando de adaptarse a las nuevas exigencias surgidas en el sector ferroviario, entre las que encontramos: la liberalización del transporte internacional, cumpliendo con la directiva 2007/58/CE del Parlamento y Consejo de 23 de octubre de 2007, que a su vez modificaba la Directiva 91/440/CE del Consejo y la Directiva 2001/14/CE que regulaban la prestación de servicios adicionales y complementarios en la Red Ferroviaria de Interés General, anticipando la apertura del mercado interior de transporte de viajeros; con la regulación del procedimiento para establecer, modificar y actualizar los cánones ferroviarios de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de febrero de 2013; cumpliendo lo dispuesto en la Sentencia 245/2012 de 18 de diciembre de 2012 del TC, referente a las líneas que integraban esa Red Ferroviaria de Interés General y reestructurando ADIF.

Por lo tanto, todas estas exigencias han dado lugar a continuas reformas concretas de la ley, amenazando la homogeneidad de la legislación ferroviaria.

De igual manera, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario único, supone la simplificación y aclaración del marco normativo comunitario a través de la refundición en un único texto de todas

las directivas que integraban el primer paquete ferroviario, modificando a la vez numerosos apartados de las Directivas e introduciendo nuevos preceptos adaptados a las nuevas exigencias de este mercado.

Entre estas nuevas exigencias encontramos algunas relativas a la transparencia y sostenibilidad de la financiación de las infraestructuras ferroviarias y de contabilidad de las empresas ferroviarias, así como el derecho de acceso de estas a las infraestructuras conectadas con puertos o instalaciones de servicio, nuevas clasificaciones de los servicios relacionados con el ferrocarril, la obligación de incluir planes de inversión y financiación a los administradores de infraestructuras, entre otras.

Por lo tanto la ley 38/2015 de 29 de Septiembre (LSF 2015), incorpora estas nuevas exigencias comunitarias al ordenamiento español, y a pesar de conservar numerosos preceptos de la LSF 2003, opta por la unificación y concentración en una nueva norma, para sustituir íntegramente el antiguo régimen legal del transporte por ferrocarril.

El título II recoge las normas aplicables a la infraestructura ferroviaria, estableciendo el régimen de planificación, proyección y construcción. Además se define el concepto de Red Ferroviaria de Interés General sobre la que el estado ejerce competencias plenas. Por otro lado se regulan también los procedimientos de inclusión y exclusión de las infraestructuras en esa Red así como la formación de un catálogo de infraestructuras ferroviarias de dicha red.

El mismo título II también regula el régimen de administración de las infraestructuras ferroviarias, pues contempla la coexistencia de varios administradores de infraestructuras imponiendo expresamente la sumisión a la ley de los administradores privados que asuman la construcción y administración de una infraestructura ferroviaria en virtud de un contrato.

Uno de los nuevos apartados a destacar es el título IV de la ley, donde a través del reconocimiento de la importancia del transporte ferroviario se establece como punto de partida la consideración de ese medio de transporte como un servicio de interés general y esencial para la comunidad que será prestado en régimen de libre competencia.

En cuanto a lo anterior, la ley introduce la previsión de que el Consejo de Ministros declare, de oficio o a instancia de las Comunidades Autónomas o de las corporaciones locales, que los servicios de competencia estatal que cuenten con insuficiente oferta o que no cumplan unas condiciones mínimas de servicio, queden sometidas al cumplimiento de obligaciones de servicio público, lo que implicará la prestación del servicio por parte de una única empresa que asegure la continuidad del servicio, así como diversas opciones para compensar económicamente esas obligaciones.

En el mismo sentido se adapta la legislación a los derechos de los usuarios recogidos por el Reglamento CE 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2007 sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril.

Por otro lado el título V, relativo a la seguridad ferroviaria, recoge y otorga valor de ley a disposiciones anteriormente recogidas en normas reglamentarias, así como aquellas contenidas en el Real Decreto Ley de 24 de enero de 2014 de reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas.

Finalmente una de las novedades más relevantes es la que recoge la disposición final primera, modificativa de la ley 3/2013 de 4 de junio de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con el objetivo de integrar las nuevas competencias y las modificaciones sufridas por las normas de funcionamiento relativas a los órganos encargados de regular el mercado ferroviario y que se recogen por la legislación comunitaria en la Directiva 2012/34/UE.

En ella se establece que la CNMC supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario, con la obligación de consultar periódicamente a los representantes de los usuarios de los servicios de mercancías y viajeros y conocerá y resolverá las reclamaciones que presenten las empresas ferroviarias en relación con la actuación del administrador de infraestructuras, siendo vinculante para las partes.

Cabe destacar que previamente a la aprobación de esta ley, y de acuerdo con el art 19 de la LO 3/1980 de 22 de abril del Consejo de Estado, se solicita mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 2015 la emisión de un dictamen de carácter urgente respecto al anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario.

Dictamen que sería emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado en sesión celebrada el 30 de abril de 2015,²⁷ y entre las consideraciones hechas, conviene destacar:

En primer lugar el Consejo de Estado consideró que la tramitación del anteproyecto de ley ha sido precipitado, pues se inició en febrero de 2015, lo que implicaba la ausencia de informes fundamentales para tener un juicio adecuado sobre el anteproyecto, entre los que incluye aquellos que correspondían al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y al Ministerio de Economía, además de no recoger el informe del ministerio de Defensa, algo llamativo, pues en la disposición adicional duodécima se mencionan los “intereses de la defensa nacional”.

27 [https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-394 20/31](https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-394%2031)

Del mismo modo echa en falta el Consejo todo el estudio económico que implicará la nueva legislación así como su influencia en la economía nacional, por lo que considera que no se ve cumplida la exigencia legal del acompañamiento de memoria económica.

Llega el Consejo de Estado a poner en duda si el anteproyecto ha alcanzado el grado suficiente de “factibilidad” y “practicabilidad”, si se han llevado a cabo de forma adecuada todos los procedimientos y si corresponde por tanto su elevación al Consejo de Ministros.

Otra crítica es la referente al carácter reglamentista del texto, al tratar de incorporar preceptos anteriormente previstos en textos reglamentarios y que se introducían en la ley numerosos preceptos cuya naturaleza era exclusivamente accesoria o instrumental.

En cuanto a la competencia para llevar a cabo la ley, recuerda el Consejo la STC 245/2012 de 18 de diciembre de 2012, que confirmaba la constitucionalidad de la anterior ley del Sector Ferroviario del año 2003, salvo en su disposición adicional novena, que otorgaba al estado la competencia para determinar las infraestructuras integrante de la Red Ferroviaria de Interés General.

Y recuerda del mismo modo, que la competencia estatal en materia ferroviaria se refleja en la declaración de existencia de una red ferroviaria de interés general y de su definición conforme a una serie de criterios, según su fundamento jurídico 10º, así como que la competencia estatal sobre ferrocarriles se extiende a su realidad física y a las actividades ferroviarias, pero no a otras actividades susceptibles de desarrollarse en zonas supeditadas a las determinaciones urbanísticas correspondientes aprobadas mediante el plan especial de ordenación aprobado por la autoridad urbanística correspondiente (Fundamento jurídico 21º)

Basándose en estas consideraciones, el Consejo de Estado declara que el anteproyecto respeta el reparto constitucional de competencias y que sus previsiones se ajustan a la interpretación del bloque de constitucionalidad en materia ferroviaria hecha por aquél.

Por lo que ocupa a este TFG se hace a continuación mención especial a las consideraciones del Consejo de Estado sobre el artículo 7, en lo referente a las infraestructuras ferroviarias, sobre el planeamiento urbanístico y el control municipal.

El apartado 1 del mencionado artículo establece que los planes generales y demás instrumentos de ordenación urbanística serán los encargados de calificar como sistema general ferroviario de titularidad estatal los terrenos que las infraestructuras ferroviarias pertenecientes a la Red Ferroviaria de Interés General ocupen, así como aquellos que deban ocuparse con la misma finalidad.

Mientras que el apartado segundo es considerado una innovación en el régimen jurídico actual, pues prevé que “esta calificación no supondrá la adquisición por parte de los titulares de los terrenos, de un derecho a la expropiación de los mismos, ni la posibilidad de instar la expropiación por ministerio de la ley, incluso aunque esté regulada por la legislación urbanística autonómica, hasta el momento en que se inicie la ejecución del correspondiente proyecto y afectará exclusivamente a los bienes y derechos afectados por el proyecto”

Pues bien, dicha innovación no se considera adecuada por parte del Consejo en todos sus términos, argumentando que la mera ordenación urbanística de los terrenos afectos a la ejecución de una infraestructura ferroviaria de titularidad estatal, consistiendo esa ordenación en la clasificación y calificación del suelo así como el sistema de ejecución, no otorga un derecho a la expropiación de esos terrenos ni una acción para exigirla, por lo que se entiende que la redacción es confusa por aparentar la regulación de una materia urbanística, cuya competencia es exclusivamente autonómica.

Además, destaca el Consejo que no debe olvidarse que, según previene el artículo 6.2 del anteproyecto, "la aprobación del correspondiente proyecto básico o el de construcción de líneas ferroviarias, tramos de las mismas u otros elementos de la infraestructura ferroviaria o de modificación de las preexistentes que requiera la utilización de nuevos terrenos, supondrá la declaración de utilidad pública o interés social, la necesidad de ocupación y la declaración de urgencia de la misma, a efectos de la expropiación forzosa de aquellos en los que deba construirse la línea, el tramo o el elemento de la infraestructura ferroviaria o que sean necesarios para modificar las preexistentes, según lo previsto en la legislación expropiatoria". En base a ello, entiende el Consejo que debería considerarse la supresión del último párrafo del apartado 1.

En cuanto a las exigencias de coordinación para el ejercicio de las potestades urbanísticas y las ferroviarias recogidas en el apartado 2, considera el Consejo que esta coordinación deberá articularse a través de un informe vinculante, cuya elaboración y emisión corresponde a la Administración ferroviaria del Estado representada por el Ministerio de Fomento, en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión de los Planes Generales u otros instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a infraestructuras ferroviarias, que establece que "en el caso de estudios informativos en tramitación que, no habiendo sido aún aprobados, hayan sido sometidos a información pública, la Administración competente en materia de ordenación territorial o urbanística, según corresponda, procederá en cada caso, en las zonas afectadas por los trazados y actuaciones ferroviarias objeto de la mencionada información pública, a la suspensión de la aprobación de nuevas clasificaciones y calificaciones de suelo y de los efectos de las ya aprobadas, como también a la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones y licencias urbanísticas y edificatorias, hasta tanto se apruebe el estudio, con un plazo máximo de suspensión

de un año a partir de la fecha de publicación del anuncio de la información pública del correspondiente estudio, el cual podrá prorrogarse motivadamente por el Ministerio de Fomento, por un plazo máximo de seis meses".

Pues bien, la previsión genera dudas en el Consejo en cuanto a su viabilidad en tanto que obliga a la administración urbanística competente a suspender durante el procedimiento de elaboración del estudio informativo y hasta su aprobación, "la aprobación de nuevas clasificaciones y calificaciones de suelo y de los efectos de las ya aprobadas" y "el otorgamiento de nuevas autorizaciones y licencias urbanísticas y edificatorias".

Además, de la literalidad del texto, considera el Consejo que puede extraerse la idea de que este incide en el ámbito de las competencias urbanísticas reservadas a las Comunidades Autónomas, cuando esto no ocurre así, por lo que se considera adecuada una redacción más clara. Del mismo modo destaca la incorrección de referirse a la vez a licencias urbanísticas y edificatorias, puesto que las primeras engloban a las segundas.

Y en el apartado 3, se prevé que los proyectos de obras de construcción sean comunicados a la Administración Urbanística competente previamente a su aprobación. Sin embargo no se establecen los plazos para realizar la consulta ni los efectos del silencio tras el transcurso de dicho plazo sin haberse emitido.

Finalmente, conviene destacar ciertas consideraciones del Consejo de Estado sobre la transposición de las directivas comunitarias, ya se ha comentado la aprobación en el ámbito comunitario de una serie de paquetes de medidas con el fin de liberalizar el mercado ferroviario y abrir el paso a la competencia, y en cuanto a ello, dictamina el Consejo:

En primer lugar que el artículo 3 del anteproyecto de ley referente a la infraestructura ferroviaria es demasiado amplio y ambiguo, por lo que no se adapta a lo definido en la directiva 2012/34/UE en su artículo 3.3, dándole el carácter de esencial a dicha observación.

Además el artículo 37.1 sobre medidas especiales en caso de perturbaciones del tráfico ferroviario no se adapta al artículo 54 de la Directiva, siendo el comunitario mucho más limitado y escaso, considera pues el Consejo que deben acotarse las "incidencias graves".

Como tercera consideración destacable, uno de los numerosos puntos en que se centra el Consejo es el artículo 50 sobre los requisitos para obtener la licencia de empresa ferroviaria. Pues bien, en dicho artículo se mencionan las exclusiones que caben de acuerdo con el artículo 19 de la Directiva 2012/34/UE que otorga la facultad de señalar aquellas condiciones que habrán de entenderse cumplidas en lo relativo al requisito de honorabilidad.

Entre ellas que la empresa o los encargados de esta, solicitantes de una licencia no hayan sido condenadas por infracciones penales en procedimientos de insolvencia, en el ámbito comercial o en lo relativo a obligaciones laborales y sociales.

En este sentido, el artículo 50 dispone que no podrán obtener una licencia aquellas entidades sancionadas mediante resolución o condena firmes por infracciones muy graves en el ámbito de la legislación de transportes, esto es, la LOTT. Esto no se adecua a la Directiva mencionada anteriormente, pues el anteproyecto únicamente se refiere a infracciones muy graves mientras que la directiva lo hace también en cuanto a esas obligaciones laborales y sociales que ya hemos mencionado, pero no solo en calidad de muy graves, sino que aquellas consideradas graves también suponen un impedimento en cuanto a la obtención de la licencia.

Del mismo modo se analiza el artículo 50.3 en su letra b) relativo al no otorgamiento de licencias a aquellas entidades sancionadas por infracciones penales muy graves previstas en la legislación mercantil, pues la legislación comunitaria excluye el requisito de la honorabilidad en esos casos y añade aquellos “graves”, por lo que la legislación española deberá recoger tanto los muy graves como los graves, igualmente, la afirmación “previstas en la legislación mercantil debería suprimirse” pues la legislación mercantil no define infracciones penales, a lo que se suma que la directiva hace referencia a esas infracciones en el ámbito comercial, y no en cuanto a la ley mercantil.

Para concluir con las consideraciones del Consejo de Estado, haremos referencia a la consideración sobre la ausencia de regulación sobre ciertas cuestiones: en primer lugar, el Consejo echa en falta la determinación del régimen de limitaciones a la propiedad en caso de infraestructuras subterráneas; según el Consejo, el anteproyecto no hace referencia a la aplicación de los criterios de delimitación de las zonas de dominio público, de protección y de límite de edificación en las zonas de subsuelo y túneles. Además, considera que la aplicación del régimen general previsto para las infraestructuras a cielo abierto a los citados casos suscita dificultades nada despreciables y para las que no se aporta una solución adecuada en las disposiciones vigentes, a lo que suma que considera extraña la ausencia de regulación en lo relativo a contratos del sector público relativos a construcción, financiación y explotación, concretamente a las especialidades necesarias de licitación y financieras. También considera que el reparto de competencias llevado a cabo entre el Ministerio de Fomento, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y los administradores de infraestructuras es adecuado destacando en dicho reparto la adecuada autonomía otorgada a dichos administradores de acuerdo con la legislación europea.

Por último, hay que señalar que la LSF 2015 ha sido objeto de pronunciamiento por el TC en la STC 124/2016 de 23 de junio de 2016, dictada ante la interposición de un conflicto positivo de

competencias, que será objeto de comentario en el punto siguiente de este trabajo, y aunque el conflicto se interpuso estando vigente la LSF 2003, el TC declara que la ley tomada en cuenta en el proceso será la LSF 2015.

4.4 Real Decreto-ley núm. 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de transporte ferroviario

Como se ha venido mencionando a lo largo de los apartados anteriores, la transposición de directivas ha resultado ser uno de los objetivos fundamentales en tanto a incorporar esa legislación comunitaria al derecho nacional. Más importante aun cuando tras la modificación del TUE y del TFUE mediante el Tratado de Lisboa, se introduce en su artículo 260.3 la posibilidad de imponer importantes sanciones económicas en caso de no cumplir con esos plazos de transposición. A esto se suma que España había acumulado cierto retraso en cuanto a la incorporación al ordenamiento nacional de varias directivas europeas, arriesgándose a esa multa fijada por el artículo 260.3. Por lo tanto puede decirse que este Real Decreto ley ha sido un método de transposición de esas directivas que ha supuesto que esa incorporación haya sido llevada a cabo de una manera un tanto apresurada con el fin de evitar ciertas multas económicas con las que amenazaba la Unión Europea.

En cuanto al uso del real decreto-ley como instrumento de transposición, cabe destacar la STC 1/2012 de 13 de enero en la que se entiende que concurrirá el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86.1 de la Constitución en caso de concurrencia de “retraso en la transposición” y siempre que existan “procedimientos de incumplimiento contra el Reino de España”.

En lo que nos ocupa en este trabajo, el título segundo de este real decreto-ley incorpora las modificaciones que derivan de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 para el establecimiento de un espacio ferroviario europeo único, y que sería modificada posteriormente por la Directiva 2016/2370 de 14 de diciembre.

La transposición de la Directiva de 2016, relativa a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias exige algunas modificaciones inmediatas de la ley 38/2015, estableciendo como plazo máximo para ello el 25 de Diciembre de 2018, y afectaban directamente a la situación de ADIF y RENFE-Operadora. Cabe destacar que tras la publicación de esta directiva la Comisión abrió dos procedimientos de infracción. Uno de ellos en fase de Dictamen motivado, que comunicó al Reino de España el 15 de junio de 2017 por entender que no se habían incorporado las medidas de transposición necesarias de la directiva 2012/34/UE y otra mediante una Carta de Emplazamiento de 18 de mayo de 2018 sobre

medidas a incorporar para transponer dicha directiva, y que se llevan a cabo mediante este decreto-ley.

Ante esta situación, se optó por realizar una incorporación conjunta de las medidas a las que nos obligaba la Directiva y los dos procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea, por incidir en la misma realidad ferroviaria.

Uno de los motivos de la necesidad de incorporar estas nuevas medidas es el de recoger el término “empresa integrada verticalmente” creada por la Directiva del año 2016 y que permite que en una misma empresa convivan un administrador de infraestructuras y un operador de servicios de transporte sin personalidad jurídica diferente, lo que exige modificar ciertas disposiciones de la LSF de 2015 que afectan a los administradores de infraestructuras.

Por otro lado, se debían incorporar ciertas medidas de la directiva 2012/34/UE que fueron exigidas por Dictamen de 15 de Junio de 2017, en concreto los conceptos de beneficio razonable e itinerario alternativo, para reforzar la posición del administrador de infraestructuras.

Finalmente, en cuanto a la Carta de Emplazamiento de 18 de mayo de 2018 relativa a la Directiva 2012/34/UE, regula el presente decreto-ley, entre otras cuestiones: la supresión de la exigencia de inscripción de la licencia de empresa ferroviaria en un Registro, se obliga a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria a comunicar sin demora la resolución sobre la licencia, se añaden como servicios básicos los de maniobras y los prestados en instalaciones de servicio, y se obliga a informar sobre los precios y condiciones de acceso a las instalaciones de servicio no gestionadas por el Administrador de Infraestructuras.

Todo esto implica que este real decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente adecuado para la consecución del fin que persigue la legislación de urgencia, cumpliendo con la exigencia de nuestro Tribunal Constitucional “Subvenir a una situación concreta dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”.

Y por ende, el conjunto de las medidas adoptadas, lo son de acuerdo a la necesidad de incorporar la normativa de la Unión Europea, y de adaptar la legislación nacional a esa nueva situación a los organismos públicos y empresas ferroviarias.

5 JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE COMPETENCIAS FERROVIARIAS

Sobre la constitucionalidad de la legislación ferroviaria el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones. En primer lugar, sobre la LOTT en la STC 118/1996, más tarde sobre la LSF de 2003 y su correspondiente reglamento y finalmente sobre la LSF de 2015 y sobre la Orden ministerial que establecía el catálogo de la RFIG.

A continuación se exponen varias sentencias por orden cronológico destacando la doctrina fijada por dicho Tribunal en cada una de ellas.

5.1 STC 118/1996 de 27 de junio de 1996, sobre consideración de obra pública de los ferrocarriles y la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario (RENI)

Partimos en esta sentencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad llevado a cabo por la Generalidad de Cataluña contra la LOTT. En él se alegaba la vulneración del criterio constitucional sobre el reparto de competencias, del establecimiento del derecho estatal como supletorio y de la delimitación de la RENI entre otras.

El TC declara que:

- En primer lugar, el estado tiene competencias exclusivas en el caso de las obras públicas o aquellas obras cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma, por lo que el ámbito de la construcción de ferrocarriles de transporte público se engloba en la noción de obra pública en tanto que es de uso y aprovechamiento generales, y además se encuentra destinada a un servicio público, por lo que el estado podrá imponer características técnicas, mínimas y uniformes para garantizar la calidad, la seguridad y la homogeneidad, entendida y referida al ancho de la vía y a las dimensiones mínimas del espacio entre vías, condiciones que puede imponer el estado en el ámbito de los transportes ferroviarios intraautonómicos siempre y cuando esté justificada la competencia para el establecimiento de las bases y para ejercer la coordinación y la planificación de la actividad económica, de los medios de transporte ferroviario desde las competencias estatales en materia de seguridad pública y medio ambiente.
- Por otro lado, considera el Tribunal contrario al sistema de distribución de competencias en materia de ferrocarriles el hecho de imponer unilateralmente sin previo acuerdo con las Comunidad Autónoma afectada, la integración en la RENI de las líneas y servicios ferroviarios que transcurran íntegra y exclusivamente por el territorio de una Comunidad, al tratarse de competencias exclusivas de dicha Comunidad.
- También se considera contrario a ese sistema de distribución de competencias intracomunitarias tratar de imponer desde el Estado la regulación que se hace de la compañía RENFE, entendiendo además que dicha regulación no es aplicable a las empresas

públicas que exploten ferrocarriles intraautonómicos ni a aquellas compañías ferroviarias que sean competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

- Finalmente, entiende el Tribunal, que el estado será el competente para regular la gestión de la entidad RENFE y que tendrá la facultad para atribuir el control de dicha entidad a aquel órgano que considere conveniente, mientras que la intervención de la Generalidad Catalana se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en las leyes estatales, por lo que no se puede considerar inconstitucional de ninguna forma el hecho de que esta quede excluida de los órganos de control de la entidad RENFE.

5.2 STC 245/2012 de 18 de Diciembre: Sobre definición de la red ferroviaria de interés general.

En este caso, la Sentencia del Tribunal Constitucional resuelve varios recursos de inconstitucionalidad que cuentan con varios recurrentes, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Gobierno de Aragón y el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla – La Mancha contra la ley 39/2003 de 17 de Noviembre del sector ferroviario, sobre la red ferroviaria de interés general en relación con las infraestructuras ferroviarias explotadas por organismos dependientes de la Administración General del Estado, y delimitación del ámbito de competencias estatal y autonómico sobre las materias de ferrocarriles, transportes, urbanismo y seguridad industrial. Por lo tanto diferenciaremos estos cuatro ámbitos.

5.2.1 Impugnaciones basadas en competencias autonómicas sobre ferrocarriles.

En este ámbito, el TC establece el criterio territorial como criterio esencial para la resolución de las impugnaciones que se plantean, complementado y modulado por el de interés general. Esto impone la necesidad de sometimiento de las normas legales que se han cuestionado por las Comunidades a un doble canon, en primer lugar al de territorialidad y posteriormente al de interés general, para cumplir esa función moduladora y complementaria.

De esta forma agrupa el Tribunal las cuestiones presentadas en 3:

1. Que el estado pueda por sí solo configurar un sistema común de transporte, y la equiparación de dicho sistema con la red ferroviaria de interés general.
2. La extensión de la competencia estatal a todas las infraestructuras ferroviarias esenciales, incluidas las que fueran de competencia autonómica, así como las conexiones a los principales núcleos de población y de transporte a las instalaciones esenciales para la economía y la defensa nacionales.

3. La utilización del criterio del interés general, tanto para denominar la red, como para en el futuro incluir o excluir de la red general determinadas infraestructuras y la participación autonómica.

Comienza el tribunal haciendo alusión a la STC 118/1996, en la que ya se ocuparon de una disposición similar, el artículo 155 de la antigua LOTT, regulador de la red integrada de transporte ferroviario, y se señala que no existía objeción alguna, desde el punto de vista del reparto competencial, al hecho de que el Estado establezca y regule una Red Nacional integrada por líneas y servicios ferroviarios de transportes públicos.

No obstante, precisa el tribunal que dicho artículo se refería tanto a infraestructuras como a los servicios ferroviarios de transporte público, mientras que el concepto de red ferroviaria de interés general recogido en el art 4 de la LSF solo incluye en el a las infraestructuras, dejando fuera a los servicios de transporte.

Pues bien, en cuanto al examen del precepto impugnado, art 4.1 en el que se habla de la Red Ferroviaria de Interés General, RFIG, señala el tribunal que recurre a una doble técnica para deslindar las infraestructuras que integran la red de interés general.

Por un lado, la red se configura a través de dos criterios. El primero de ellos, que se trate de infraestructuras esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del estado. Y el segundo, relativo al hecho de que la administración conjunta sea necesaria para el correcto funcionamiento del sistema común de transporte.

Por otro lado, se enumeran a modo de ejemplo ciertos tipos o modalidades de infraestructuras, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacionales, las que enlacen distintas comunidades autónomas y sus conexiones a los principales núcleos de población y de transporte, o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional.

Añade además que la delimitación de la red de interés general se complementa con un criterio subjetivo, regulando esa red inicialmente por referencia a las infraestructuras que a la entrada en vigor de la ley administran unas administraciones públicas dependientes del estado, RENFE, GIF y autoridades portuarias.

De nuevo se señala en esta sentencia la posibilidad y necesidad de que el criterio territorial se complemente con el de interés público, en caso del estado interés general, e interés autonómico en caso de las Comunidades. También se hace referencia a que el rígido criterio territorial de distribución de competencias deberá ser flexibilizado con fundamento en ese interés general, que cuenta con respaldo constitucional y que permite adaptarse a las necesidades de las comunicaciones cuyo máximo objetivo se basa en la búsqueda del enriquecimiento funcional que a las redes aportan

las conexiones y los accesos a otras redes.

Por estos motivos considera el Tribunal que es necesaria la acotación del objeto de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles, debido a la concurrencia de una doble condición: la primera de ellas, condición positiva, es que se trata de tramos o partes de las vías férreas que, aunque nazcan o mueran fuera de la Comunidad Autónoma, discurren en su itinerario total por dentro de la Comunidad, mientras que como condición negativa encontramos que dicho tramo no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el estado.

Y en lo referido a la RFIG declara que:

- El hecho de que exista una red ferroviaria de interés general tiene asiento constitucional y el legislador estatal puede recurrir a los criterios de esencialidad y administración conjunta necesaria para adscribir ciertas infraestructuras ferroviarias a la red ferroviaria de interés general, criterios que aun siendo distintos del criterio territorial e imprecisos, no son causa de inconstitucionalidad.
- También encuentra amparo constitucional la inclusión en esa red, de las conexiones y accesos a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional, pues se trata de instalaciones que constituyen obras públicas de interés general, por estar sus infraestructuras ferroviarias conectadas a la red de interés general. Esta inclusión se prevé en relación con las infraestructuras ferroviarias que existan en los ámbitos de puertos y aeropuertos de interés general.
- En materia en la que el constituyente ha establecido con meridiana claridad el territorio como criterio delimitador fundamental de competencias, se debe utilizar de forma combinada y equilibrada el criterio territorial y el criterio del interés general, de modo que el segundo complementa y modula el primero, pero sin excluirlo esencialmente.
- La inclusión en la red ferroviaria de interés general por el Ministro de Fomento de nuevas infraestructuras cuando las razones de interés general así lo justifiquen, tiene amparo constitucional, y la determinación de esas razones de interés general se analizará en el momento que se produzca la integración en la red de una concreta infraestructura, dependiendo de si dicha decisión resulta o no conforme con el orden constitucional de competencias.
- También señala el Tribunal que deberá considerarse inconstitucional la definición de la red ferroviaria de interés general por relación a las infraestructuras ferroviarias explotadas actualmente por organismos dependientes de la Administración General del Estado que se recoge en la disposición adicional novena, ya que hace uso de forma manifiesta de conceptos contrarios al reparto competencial de la materia. Este criterio subjetivo de la

delimitación de las infraestructuras ferroviarias que integran la red de interés general no es conforme ni respetuoso con los criterios de delimitación competencial en materia de ferrocarriles previstos en la Constitución y en los Estatutos Autonómicos, pues una vez que el legislador estatal ha definido unos criterios para la integración de las infraestructuras ferroviarias en la red de interés general, no resulta lógico ni tampoco constitucional que la definición del interés general se concrete simplemente por remisión a las infraestructuras ferroviarias que en el momento de la entrada en vigor de la Ley, venían siendo gestionadas por el Estado.²⁸

También se pronuncia sobre otros ámbitos objeto de recurso en esta materia, en cuyos pronunciamientos declara el tribunal:

- La denominación de la red estatal ferroviaria como “red ferroviaria de interés general” no es inconstitucional, y no supone invasión constitucional alguna, aunque pueda parecer más o menos adecuada.
- No es inconstitucional la atribución al Ministerio de Fomento de la competencia para la ordenación general y regulación del sistema que incluye el establecimiento de las reglas básicas del mercado ferroviario y elaboración de la normativa que sea necesaria para su correcto desenvolvimiento.
- Respecto la impugnación del art. 11 de LSF relativo a la clausura de líneas, el apartado 1 que faculta al Consejo de Ministros a clausurar líneas ferroviarias altamente deficitarias, es considerado constitucional en cuanto queda limitado por la constatación de la desaparición de los motivos de interés general que motivaron su inclusión en la red general; el apartado 2 es constitucional si se interpreta que la opción autonómica de financiarlos no excluye el derecho de la misma a recibir el traspaso de la infraestructura correspondiente una vez excluida de la RFIG; el apartado 3 también se considera constitucional siempre que se realice la clausura de elementos distintos de las líneas y tramos en caso de que la Comunidad Autónoma competente haya declinado la oferta de traspaso de tales elementos.
- No es inconstitucional la potestad reglamentaria para establecer el estatuto de ADIF, y la presencia de representantes autonómicos de la Generalitat en los órganos de gestión de las infraestructuras de titularidad estatal, pues le corresponde en exclusiva al Estado, y la intervención de la misma en los órganos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado tendrá lugar de acuerdo con lo que establezcan las leyes del

28 Como consecuencia de la nulidad de esta disposición adicional y, de conformidad con la misma, el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, y, posteriormente, la Ley 11/2013, de 26 de julio, dio una nueva redacción a la misma señalando que, en el plazo de seis meses, el Ministerio de Fomento establecerá el «Catálogo de Líneas y Tramos de la Red Ferroviaria de Interés General, lo que hizo mediante Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se aprueba dicho Catálogo, y que también fue objeto de conflicto positivo de competencias resuelto por STC 124/2016.

Estado.

5.2.2 Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre transportes.

Un segundo bloque de impugnaciones de preceptos de la Ley 39/2003, ubicados en el título IV, «El transporte ferroviario», tiene como finalidad la defensa de las competencias que en materia de transporte ostentan las Comunidades Autónomas recurrentes. En cuanto a ello el TC declara que:

- La regulación del carácter único de la licencia de empresa ferroviaria que establece la Ley y cuyo otorgamiento, suspensión y revocación se atribuye al Ministerio de Fomento, no vulnera las competencias sobre transporte ferroviario de las Comunidades Autónomas. Partiendo de la interpretación de que la licencia de empresa ferroviaria con carácter único para la red ferroviaria de interés general solo se refiere a los transportes ferroviarios que sean competencia del Estado, que son, tanto los que discurren por más de una comunidad como los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular de transporte supracomunitario, con independencia de que los puntos de carga o descarga se ubiquen dentro de la misma Comunidad Autónoma.
- La declaración de interés público de servicios de transporte ferroviario, la adjudicación del servicio de interés público a una empresa ferroviaria, y la obligación de prestar el servicio público en casos referidos a transporte ferroviario que discurre por más de una Comunidad Autónoma, no vulnera las competencias autonómicas sobre transportes ferroviarios.
- Se desestima la impugnación desde la perspectiva de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal sobre transporte en relación con transportes que tengan origen y destino en la Comunidad Autónoma. Las competencias autonómicas para la ejecución de la legislación estatal de transportes están supeditadas a que el Estado no se reserve la ejecución directa, y en este caso el Estado se ha reservado las facultades de ejecución relativas a la declaración de interés público del servicio deficitario, de selección y autorización de la empresa que debe prestar dicho servicio público en exclusiva, así como de imposición en su caso, de una obligación de servicio público a la empresa ferroviaria que se considere oportuno.

5.2.3 Impugnaciones basadas en competencias urbanísticas.

En este caso el TC destaca la compleja articulación de las competencias sobre ferrocarriles con las de ordenación del territorio y los problemas que ello suscita, como las impugnaciones de los artículos 7.1 y 10.1 LSF:

Declara el tribunal que:

- la previsión de que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación

urbanística califiquen los terrenos que ocupen las infraestructuras ferroviarias y los destinados a la zona de servicio ferroviario como sistema general ferroviario o equivalente y no incluyan determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias del administrador de infraestructuras ferroviarias, no supone necesariamente una invasión de competencias urbanísticas. Considera el tribunal que se trata de una previsión imprescindible para articular la necesaria coordinación entre las administraciones con competencia concurrente sobre el espacio que ocupan infraestructuras ferroviarias y terrenos destinados a la zona de servicio ferroviario.

- remite a los tribunales para que resuelvan los conflictos que puedan surgir entre autoridades, y que la calificación como sistema general ferroviario no excluye las competencias sobre urbanismo, ya que esto lleva consigo la necesidad de que dicho sistema sea desarrollado por un plan especial o instrumento equivalente, aprobado por los entes con competencia en dicha materia
- no supone una invasión de competencias urbanísticas la mera previsión de espacios para el desarrollo de otras actividades complementarias o equipamientos que puedan desarrollarse en las zonas de servicio ferroviario. La competencia estatal sobre ferrocarriles se extiende a la realidad física de estos y a las actividades ferroviarias, pero no a cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en las zonas de servicio, por lo que no deben considerarse excluidas las competencias que sobre las distintas actividades industriales, comerciales o de servicios entre otras, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas afectadas, quedando supeditadas a las determinaciones del plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario que tramita y aprueba la administración urbanística competente.
- se debe rechazar la impugnación de la potestad que ostenta el Ministerio de modificar el límite de la distancia mínima de edificabilidad por encima de los 50 metros, desde la perspectiva de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, siempre que se interprete que la facultad de fijar, en atención a razones geográficas o socioeconómicas, una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general por el Ministerio de Fomento sirve exclusivamente a la protección de la obra pública y de sus usuarios e zonas o áreas delimitadas, pudiendo el Estado utilizar competencias sectoriales para dar cobertura a servidumbres y limitaciones sobre terrenos que no forman parte del dominio público.

5.2.4 Impugnaciones basadas en competencias autonómicas sobre seguridad industrial.

Un cuarto bloque de impugnaciones de preceptos de la Ley 39/2003 relacionados con el transporte ferroviario tiene como finalidad la defensa de las competencias autonómicas en materia de

seguridad industrial. Todos los recurrentes defienden que el otorgamiento del certificado de seguridad, que el art. 57.4 LSF atribuye al Ministerio de Fomento o, en su caso, al administrador de infraestructuras ferroviarias u otro ente facultado por aquel, es un acto de ejecución en materia de seguridad industrial que corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias sobre industria. El TC declara que:

- el certificado de seguridad es un instrumento imprescindible para la ordenación de la circulación de vehículos por las infraestructuras ferroviarias de la red ferroviaria de interés general y, como tal, no es más que un eslabón más, aunque decisivo, dentro de una cadena escalonada de instrumentos y técnicas de intervención pública que condicionan la prestación efectiva del servicio ferroviario en una línea y franja horaria determinadas y cuyos momentos centrales son la licencia de empresa ferroviaria (art. 44), el certificado de seguridad en relación con una determinada línea (art. 57) y la adjudicación de capacidad de infraestructura en una determinada franja horaria (art. 30 y sigs.).
- el otorgamiento del certificado de seguridad, no se engloba dentro de la materia seguridad industrial, ya que los aspectos de la seguridad relativos a la circulación de los ferrocarriles por la red ferroviaria de interés general se deben englobar en la materia de ferrocarriles y no en la de tráfico y circulación de vehículos a motor. En materia de ferrocarriles que transcurran por más de una comunidad, el Estado tiene competencia exclusiva, por lo que tanto la regulación del certificado de seguridad como la atribución a órganos estatales de la función pública de su otorgamiento se encuentran amparados por dicho título estatal.
- dicha competencia exclusiva también se extiende a la atribución al Comité de Regulación Ferroviaria de resolver los conflictos que puedan plantearse entre el administrador y las empresas ferroviarias en relación con el otorgamiento y uso del certificado de seguridad, así como la atribución al Ministerio de Fomento de la competencia sobre la homologación de los centros habilitados para certificar la idoneidad del material rodante y la formación del personal.
- rechaza finalmente las impugnaciones relativas a la atribución al Ministerio de Fomento para dictar disposiciones reglamentarias, a la vulneración de las competencias en materia de protección civil, y a la determinación de la capacidad financiera de un solicitante de licencia ferroviaria por no estar al corriente de las deudas tributarias y de la seguridad social.

Por último se debe resaltar lo que finaliza diciendo el TC y que califica como situación anómala, indicando que con la no concreción por el estado de los criterios de adscripción a la RFIG persiste en esta materia una situación no conforme con la Constitución, que debe acabar cuanto antes, y que la lealtad constitucional obliga a todos, STC 209/1990, y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible. Dice textualmente:

“Dados los términos en que en el fundamento jurídico 10, por un lado, se declara la constitucionalidad de los criterios de delimitación de la red ferroviaria de interés general basados en el interés general que utiliza el apartado 1 del art. 4 y, por otro, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 1 de la disposición adicional novena, resulta existir una situación anómala que requiere que el Estado concrete los criterios generales de adscripción definidos en la Ley y determine de forma expresa las infraestructuras ferroviarias que pertenecen a la red ferroviaria de interés general utilizando para ello, por ejemplo, los instrumentos típicos de sectores del ordenamiento español que guardan afinidad con el que se analiza aquí —como son los catálogos de carreteras de la red de interés general del Estado—; pues, de lo contrario, persistiría en esta materia una situación no conforme con la Constitución. Una vez determinadas de forma expresa e individualizada las infraestructuras ferroviarias que integran la red ferroviaria de interés general, procederá efectuar en su caso el traspaso a las Comunidades Autónomas correspondientes de las infraestructuras ferroviarias que no se integren en la red ferroviaria de interés general”.

Tal como afirmamos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, F. 8, «El Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización». Así pues, la situación de indeterminación de las infraestructuras que pertenecen a la red ferroviaria de interés general con arreglo a los criterios definidos en la Ley 39/2003 es provisional y, por supuesto, debe acabar cuanto antes. Como concluimos en la misma Sentencia antes mencionada, "La lealtad constitucional obliga a todos" (STC 209/1990, fundamento jurídico 4), y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible”.

5.3 STC 83/2013 de 11 de Abril, sobre estatuto de ADIF y RENFE Operadora y competencias ferroviarias

En esta sentencia resuelve el tribunal un conflicto positivo de competencias interpuesto por parte de la Junta de Andalucía contra varios artículos del RD 2387/2004 por el que se aprueba el reglamento ferroviario, así como varios artículos de las EPES, ADIF y RENFE-Operadora, señalando en primer lugar que todo ello está estrechamente relacionado con la STC245/2012, a la que se remite en todo lo que resulte de aplicación en el caso, y de la misma forma reitera el objeto de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles recordando que la atribución competencial en materia de transporte ferroviario recogida en el Estatuto de Autonomía andaluz, parte del criterio territorial, por lo que es la Comunidad la que asume competencias sobre los transportes intracomunitarios, y sentencia que:

La impugnación de los artículos del reglamento que establecían la misma regulación que la disposición adicional novena de la LSF sobre la RFIG, carecen de objeto puesto que el precepto impugnado fue anulado y se le dio nueva redacción por el art. 37.1 del RD-L 4/2013, de 22 de febrero, dictado en aplicación de la STC 245/12 de 18 de diciembre.

Las dudas relativas a la indeterminación del concepto de interés público y falta de consentimiento de la Comunidad cuando son infraestructuras ferroviarias autonómicas incorporadas a la RFIG, ya fueron rechazadas en la sentencia indicada.

En caso de clausura de línea por su resultado económico, si la Comunidad acepta su financiación y mantener el servicio podrá acordarse el traspaso, debiendo interpretarse que la financiación autonómica no permite mantener la gestión estatal, y solo en caso de no que se acepte el traspaso se podrá cerrar la línea.

La asignación de la capacidad de transporte es una facultad propia que ostenta el administrador de la infraestructura y que corresponde a su titular que es el Estado en lo que respecta a la RFIG, aunque eso no es obstáculo para que las Comunidades Autónomas se adjudiquen esa capacidad cuando se trata de infraestructuras ferroviarias de su titularidad.

Son constitucionales pues, tanto la declaración de interés público de servicios ferroviarios, su adjudicación o la imposición de prestar este servicio, como la concesión de licencia única de empresa ferroviaria, así como las normas que ordenan el Comité de Regulación ferroviaria, ya que se circunscriben a servicios que discurren por más de una comunidad y que son competencia del Estado.

No se vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma por la reserva a RENFE Operadora de la explotación de los servicios de transporte de viajeros, ya que solo afecta a los que son competencia del Estado, es decir los que discurren por más de una Comunidad y los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular de transporte supracomunitario,

No vulnera las competencias autonómicas tampoco la función del ADIF de gestión de la infraestructura ferroviaria que compone la RFIG, en tanto se interprete que se trata de una situación transitoria hasta que se proceda a determinar las infraestructuras que por su interés general deben incorporarse a esa red, una vez modificada la disposición adicional novena de la LSF que definía dicha red.

5.4 STC 214/2013 de 19 de Diciembre sobre adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

La Junta de Andalucía impugna en conflicto positivo de competencias algunos artículos de la Orden FOM/897/2005 de 7 de abril relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de

adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, por considerar que se han vulnerado las competencias sobre ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolla íntegramente por territorio andaluz y sobre ordenación de transportes.

El TC comienza señalando que este proceso guarda una estrecha relación con el conflicto positivo de competencias planteado también por la Junta de Andalucía frente al reglamento del sector ferroviario, el estatuto de ADIF y el estatuto de RENFE Operadora, y que fue resuelto por la STC 83/2013 de 11 abril, expuesto anteriormente y a cuya doctrina se remite en todo lo que sea aplicable en este proceso y declara que:

- el ámbito de aplicación de la declaración sobre la red, el contenido de dicha declaración y la publicación del acuerdo de aprobación de tal declaración, no se delimita por la referencia a la definición de la RFIG que hace el reglamento, sino a partir de la infraestructura ferroviaria de competencia estatal, por lo que puede decirse que ninguna de sus previsiones se proyecta sobre infraestructuras de competencia autonómica, lo que no supone vulneración alguna de la competencia de la Junta sobre ferrocarriles intracomunitarios y obras públicas de interés autonómico.

- no serán decisiones de ordenación de transportes las de identificar las características técnicas de la red ferroviaria estatal, publicar la mera estimación por tramos de su capacidad, así como dar a conocer los criterios para elaborar el proyecto de horario de servicios y para adjudicar capacidad y coordinar solicitudes como tampoco lo es la alteración de estos criterios mediante la modificación de la declaración sobre la red, por lo tanto no se produce ninguna invasión competencial como se había alegado.

- el hecho de atribuir en exclusiva al organismo estatal Administrador de Infraestructuras Ferroviarias la disposición de la capacidad de infraestructura ferroviaria estatal entre los candidatos, la coordinación y resolución de conflictos de solicitudes incompatibles entre sí, las decisiones sobre el derecho de uso de capacidad o la declaración de que una parte de la infraestructura esté congestionada, no supone invasión competencial por tratarse de actividades que se engloban en la competencia sobre la administración de la infraestructura, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta en la STC 83/2013.

- por los mismos motivos no se entiende que exista vulneración competencial autonómica alguna por el hecho de que la Orden asigne a la Comunidad Autónoma el papel de candidato a adjudicatario de capacidad de infraestructura ferroviaria estatal, ni de que no se le reconozcan más atribuciones que los derechos propios de tales adjudicatarios.

- se ha perdido de manera sobrevenida el objeto, en lo que respecta a la asignación de toda la

capacidad de infraestructura necesaria a Renfe Operadora, pues ya no se encuentra vigente a la hora de resolver el recurso, además la norma que la sustituye no conserva la reserva de capacidad a RENFE, que era el motivo inicial de la impugnación, puesto que ya no está vigente al resolver el recurso, y la norma que la sustituye no conserva la reserva de capacidad a RENFE que motivó la impugnación.

5.5 STC 197/2015 de 24 de Septiembre de 2015: Sobre delimitación de la red ferroviaria de interés general por decreto ley.

En la STC 245/2012 de 18 de diciembre se declaraba que la anómala situación, no conforme con la constitución debía acabar cuanto antes en el plazo más breve de tiempo posible, estando obligado el estado por motivos de lealtad constitucional a la concreción de los criterios de adscripción a la RFIG en la LSF. Por lo que como consecuencia, se dicta dos meses después de dicha sentencia el Real Decreto Ley 4/2013 de 22 de Febrero, modificativo del artículo 38 referido a la RFIG, que establecía la composición de esa RFIG en el anexo de forma provisional, principalmente las líneas y tramos de esta. Concediendo además un plazo de 6 meses al Ministerio de Fomento para establecer el Catálogo de Líneas y Tramos de la RFIG de acuerdo a los criterios establecidos en el art 4 LSF.

Una vez convalidado en el Congreso, fue tramitado como proyecto de ley lo que culminó con la aprobación de la Ley 11/2013 de 26 de julio, que reproduce los preceptos que contenía el decreto-ley sobre este asunto y deroga el anterior.

El Gobierno Vasco alega que la nueva redacción no se adecua a la doctrina del TC, por no responder a los dos criterios, territorial e interés general, al determinar las competencias ferroviarias; puesto que la inclusión de líneas y tramos de la RFIG no se encuentra motivada y que algunos tramos o líneas incluidos no deberían estar integrados en esta, y finalmente se denuncia la no concurrencia del presupuesto constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad para aprobar mediante decreto ley y con carácter transitorio la delimitación de la RFIG, no obstante el Gobierno Vasco no impugnó la ley 11/2013.

En cuanto a la respuesta que da el TC, en primer lugar declara que el control constitucional en el marco del artículo 86,1 C.E. no puede obviarse por el hecho de que el decreto ley deje de estar vigente previamente al cumplimiento del plazo previsto para su impugnación mediante un recurso de inconstitucionalidad, por haber sido tramitado y aprobado como ley posteriormente, algo que no sucede en cuanto a los motivos alegados por vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, pues antes de interponerse este recurso, los preceptos impugnados fueron derogados por la ley 11/2013.

En el momento en el que se interpone el recurso por vulneración constitucional de competencias, ya no podía fundarse en base al decreto ley, sino en base a la ley vigente, y por ello, para que el TC hubiera podido entrar a examinar esa controversia competencial o cualquier otra vinculada a la inconstitucionalidad material, habría sido necesario impugnar la norma vigente en ese momento, es decir, la ley 11/2013.

El tribunal primero constata la existencia de las razones de urgencia expresadas y en segundo lugar analiza la conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para afrontar la misma. Declara que:

- resulta explícita y razonada la concurrencia de la situación de extraordinaria necesidad, pues se refiere a la definición expresa de las infraestructuras integradas en la RFIG para corregir lo que la doctrina de este Tribunal ha calificado como una “situación anómala”, sin que pueda considerarse que se haya producido un uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno, por lo que concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por la CE.
- es evidente pues, que la medida incluida en el Real Decreto-ley impugnado presenta conexión con la situación extraordinaria y urgente necesidad definida por el Gobierno, pues era idónea para la consecución del objetivo marcado, que no es otro que la definición de las líneas y trayectos que se integran en la RFIG, aun cuando esta se produjera de modo transitorio.
- se justifica suficientemente tanto la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad legitimadora del uso del decreto-ley como que la medida controvertida guarda la necesaria conexión de sentido respecto de la situación de urgencia definida, por lo que se rechaza el motivo de inconstitucionalidad.

Respecto de la vulneración del límite material del art. 86.1 CE, declara el tribunal que las normas impugnadas ni afectan al régimen constitucional, ni atribuyen o delimitan con carácter general la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas, en tanto que no persiguen una delimitación directa y positiva de las competencias autonómicas, aunque pueden influenciar en las mismas, por lo que el motivo en el que se fundaba el recurso de inconstitucionalidad queda rechazado.

Cabe destacar que la sentencia cuenta con dos votos particulares que difieren del fallo y en los que se considera que no concurren esas razones de extraordinaria y urgente necesidad para el uso del decreto ley en el que se define la RFIG.

5.6 STC 124/2016 de 23 de Junio de 2016. Red ferroviaria de interés general

En esta sentencia el Tribunal Constitucional resuelve un conflicto positivo de competencias que plantea el Gobierno Vasco contra la Orden FOM/710/2015 de 30 de enero por el que se aprueba el catálogo de líneas y tramos de la RFIG.

Se refiere a la evolución del contexto normativo inicial del Real Decreto Ley 4/2013 de 22 de febrero, que se convalida por la ley 11/2013 de 26 de julio así como del recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 197/2015 de 24 de septiembre, y que se inadmite contra el artículo 37 y se limita en cuanto al artículo 38 y su anexo, únicamente a la alegada vulneración del artículo 86,1 CE por supuesta falta de presupuesto habilitante en cuanto a la extraordinaria y urgente necesidad, produciéndose después una posterior modificación normativa, ya que la LSF 2003 en la que se basaba esa sentencia, se deroga por la ley 38/2015 de 29 de septiembre del sector ferroviario, por lo que se considera que el recurso debe tomar como marco normativo esta nueva ley, y añade que la LSF 2015 no deroga expresamente el reglamento del sector ferroviario, por lo que ha de considerarse este vigente en lo que no se oponga a la ley.

Del mismo modo, el tribunal hace alusión a la doctrina constitucional referida a los títulos competencias que se recoge en la STC 245/2012, destacando que la LSF 2015 no ha sido impugnada.

Pues bien, tras reiterar esa doctrina constitucional referida a la esencialidad del criterio territorial en cuanto a la distribución competencial en materia de ferrocarril, y modulado como se ha venido diciendo, por el criterio del interés general, es necesario verificar si en esa orden recurrida se cumplen los criterios legales definidores del interés general aprobados, esto es: la esencialidad de las líneas y tramos a la hora de garantizar un sistema común de transporte ferroviario o la necesidad de su administración conjunta para garantizar un correcto funcionamiento del sistema, entre los que se citan, tanto en la orden como en la LSF 2015, aquellas líneas vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlazan distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a las instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional, denegando el requisito de previo consentimiento autonómico para la incorporación de las líneas o tramos intracomunitarios a la RFIG, puesto que ese consentimiento es necesario cuando discurre sin conexión con el resto de la red, y dado que las líneas cumplen el requisito por estar conectadas físicamente a la red general, lo aquí relevante será que las líneas cumplan o no el requisito del interés general.

En la Sentencia analiza el tribunal la concurrencia del requisito del interés general y su cumplimiento agrupando el estudio de líneas en tres apartados:

1. En primer lugar las vinculadas al acceso al puerto de Bilbao: son las líneas

intracomunitarias 01-720 Bilbao Abando Indalecio Prieto-Santurtzi; 01-724 Bilbao Mercancías-Santurtzi y 01-722 Deseru- Barakaldo-Muskiz, y señala que existe la concurrencia del interés general por los siguientes motivos: que ambas partes coinciden en que estas líneas son la única conexión posible del puerto de Bilbao con el resto de la red, por lo que al tratarse de líneas de acceso a un puerto de esa naturaleza, concurre ese interés general. Por otro lado, la integración del puerto, que tampoco se discute, en la red transeuropea de transporte, viene a confirmar la vinculación de las líneas de acceso al mismo con los itinerarios de tráfico internacional, que el transporte realizado sea mayoritariamente de mercancías, la escasa longitud de la línea o el origen histórico de esta no impiden su consideración como interés general.

2. En segundo lugar, las vinculadas al acceso a determinadas instalaciones industriales, líneas 08-782-Basurto Hospital-Ariz y 08-784-Irauregui-Lutxana-Barakaldo, siendo la primera de ellas la única vía de unión de la factoría Arcelor Mittal en Etxebarri, con la red de ancho métrico, mientras que en la segunda, se realiza la carga de mercancías de la acería compacta de Bizkaia, por parte del grupo Arcelor-Mittal, y que son distribuidas por la red de ancho métrico a otras Comunidades Autónomas, por lo que son analizadas de modo similar a las instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional y además, son consideradas como obras pública de interés general otras instalaciones, redes o servicios que aun siendo de titularidad privada, puedan tener una importante repercusión en la seguridad o bienestar económicos de los ciudadanos en tanto estén relacionadas con la economía o la defensa nacional. Entre esas instalaciones básicas, cita el tribunal aquellas relacionadas con los servicios esenciales, como las centrales o redes de producción de energía, aquellas vinculadas al sector sanitario o al abastecimiento de productos básicos para la población, así como aquellas destinadas a la distribución y suministro de esos servicios esenciales como agua, electricidad o gas.

De la misma forma declara que es imposible incluir en el concepto anterior todas aquellas instalaciones privadas limitadas a la mera producción económica, pues al no tratarse propiamente de instalaciones esenciales para la economía o la defensa, no pueden ser consideradas de interés general, por lo que su relevancia para la economía no es elemento determinante de la inclusión en la RFIG. La inclusión por la Orden de las líneas mencionadas incurre en exceso competencial, estima el conflicto de competencias y deben excluirse por no estar acreditado el interés general.²⁹

²⁹ Como consecuencia de esta declaración de inconstitucionalidad se dictó la Orden FOM/925/2018, de 10 de septiembre, por la que se modifica el Catálogo de líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General, aprobado por Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se excluyen de dicho Catálogo las líneas y tramos que se singularizan mediante los códigos 08-

3. Finalmente, aquellas vinculadas en calidad de acceso a los principales núcleos de población y transporte, las líneas y tramos de itinerario supracomunitario que discurren en parte por la Comunidad Autónoma del País Vasco (08-780: Bilbao La Concordia a Santander y 08-790: Asunción Universidad-Aranguren). Respecto a estas líneas indica el tribunal que al ser líneas de itinerario supracomunitario debe exigirse la concurrencia del interés general, y que en este caso son líneas con tráficos de mercancías y viajeros intercomunitarios, de conexión entre núcleos de población, como Bilbao y Santander y Bilbao y León, los cuales por tener la condición de capitales de provincia, merecen el calificativo de “principales” en el sentido de la LSF.

Para concluir, se remite de nuevo a la doctrina de la STC 245/2012 y al criterio por ella fijado respecto de las conexiones y accesos ferroviarios a los respectivos núcleos de población y de transporte, y es que puede este ser entendido como una especificación al criterio más amplio referido a las infraestructuras ferroviarias “que enlazan las distintas Comunidades Autónomas, pues se trataría de itinerarios supracomunitarios, selectivamente escogidos o cualificados en virtud de determinadas circunstancias que los hacen merecedores de la consideración de interés general y estima que concurre el interés general, y ello con independencia de que el número de viajeros sea mayor o menor o de que la Comunidad Autónoma pudiese o no garantizar tales conexiones”.

6 RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES FERROVIARIOS Y SU USO URBANÍSTICO

6.1 Adquisición, rescate y normas jurídicas sobre bienes ferroviarios

Para comenzar este epígrafe conviene decir que la implantación en España del ferrocarril se llevó a cabo en el siglo XIX mediante un sistema concesional a la empresa privada, que sería la encargada de construir y explotar esos ferrocarriles durante el periodo de concesión de la obra pública.

Para ellos los terrenos serán adquiridos mediante expropiación forzosa y por ende, por el abono del justiprecio de la misma, pasando dichos terrenos a la propiedad de esas compañías mientras existiera esa concesión tras la cual, revertirían al estado.

Un salto en el tiempo nos lleva a 1941, concretamente a la ley de 24 de enero, por la que se disponía el rescate de todos los ferrocarriles por el estado, conformando una red ferroviaria rescatada que

782-Basurto Hospital-Ariz y 08-784-Irauregui-Lutxana-Barakaldo, y disponiendo también que por el Ministerio de Fomento se promoverá el expediente de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las dos líneas mencionadas

sería encomendada a RENFE para su gestión y explotación, siendo la naturaleza de RENFE la de Entidad de Derecho Público actuando en régimen de empresa mercantil.

Por otro lado, los bienes ferroviarios destinados al servicio público ferroviario conservan la característica de bienes estatales, pues los bienes muebles e inmuebles adscritos a las líneas ferroviarias de titularidad estatal pertenecerán al estado, siendo RENFE la encargada de la utilización y administración en tanto se trate de terrenos de Dominio Público necesarios para la prestación de servicio, carácter que se mantendría tras las reformas de los estatutos de RENFE en 1962 y 1964.

Bermejo Vera³⁰, en 1974 hacía la siguiente afirmación respecto a RENFE: *“es una falacia el dogma de la dualidad derecho público-derecho privado de toda la normativa ferroviaria y la sumisión de ésta a normas jurídico privadas”*

Consideraba el autor en cuanto al patrimonio de RENFE, que no era propietaria de los bienes afectos al ferrocarril, ya que esa propiedad pertenece al estado, y por tanto *“el régimen jurídico aplicable a dichos bienes no es el de derecho privado sino el de Patrimonio del Estado, en tanto en lo que respecta a la adquisición, enajenación, deslinde y recuperación posesoria de los bienes que integran su patrimonio tiene vertiente jurídico pública”*

Por otro lado, se señala también que los estatutos del 62 y el 64 no introducen ningún cambio sustancial en el régimen jurídico de RENFE que permaneció inalterable, respondiendo las modificaciones fundamentalmente a la aprobación por Decreto-Ley de la Ley de Bases de Patrimonio del Estado.

Las verdaderas razones para dicha modificación pues fueron la disyuntiva de quién era el propietario de los bienes así como las exigencias de garantía de los convenios de financiación exterior con el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, con el objetivo de obtener los recursos para financiar el Plan Decenal de Modernización.

Ratificado en este sentido por el artículo 184 de la ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres, que establecía la incorporación al patrimonio de RENFE de todos los bienes muebles e inmuebles adscritos a las líneas ferroviarias de titularidad estatal que la misma haya de explotar, salvo los terrenos de dominio público por los que discurra la línea, así como otros bienes inmuebles que resulten inevitablemente y permanentemente necesarios para la prestación del servicio y respecto a los cuales se realice su correspondiente afectación demanial, pasando a corresponder a RENFE la utilización y administración, pero los bienes del estado seguirán perteneciendo al estado. Únicamente se integraran en el Patrimonio de RENFE aquellos bienes demaniales adscritos a las líneas ferroviarias que sean desafectados.

30 BERMEJO VERA, J., *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974): estudio específico de Renfe*, Tecnos, Madrid, 1975. Págs. 159, 231, 289, 340

La ley 39/2003 de 17 de noviembre del Sector Ferroviario, en su disposición adicional 1 y 2 establece que la Entidad Pública Empresarial RENFE pasaba a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF, subrogándose en todos los derechos y obligaciones del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias GIF, al que extinguía y que había sido creado por la ley 13/1996 de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, dando comienzo a la separación entre la gestión de las infraestructuras ferroviarias y la prestación de servicio, que venía obligada por la normativa comunitaria, y pasando a ser titular de todos los bienes de dominio público o patrimoniales que estuvieran adscritos o pertenecieran a dicha entidad, creando la EPE RENFE Operadora. Estableciendo también que mediante orden del Ministerio de Fomento se determinaría aquellos bienes muebles e inmuebles de los que han pertenecido a RENFE que son necesarios para la prestación del servicio y que pertenecerían a RENFE Operadora, manteniéndose los restantes en el patrimonio de ADIF para acabar indicando que “no obstante lo anterior, las líneas que hasta la fecha de entrada en vigor de esta ley estaban siendo administradas por RENFE dejarán de pertenecer o estar adscritas a esta y se integrarán en el patrimonio del Estado a excepción de la Línea de Alta Velocidad Madrid Sevilla que pasaba a ser titularidad de ADIF”.

De esta manera los bienes muebles e inmuebles ferroviarios quedan distribuidos entre ADIF, RENFE OPERADORA y las líneas integrantes del patrimonio del estado.

En este sentido STS de 14 de Diciembre de 2009³¹ estimando un recurso de casación interpuesto por RENFE, considerándola titular de un “interés legítimo y directo deducido del art 184 de la ley 16/87 LOTT” reconociendo a RENFE como titular de aquellos aprovechamientos urbanísticos generados por los terrenos que el mencionado artículo le encomendaba administrar y que un Plan Parcial le negaba, acreditando que esos terrenos fueron adquiridos por RENFE por expropiación, no por cesión gratuita, y estando incluidos en el sector, deben generar aprovechamiento para su propietario.

Concluyendo ya con este repaso histórico mencionaremos la ley 33/2003 de 3 de Noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que en su título VII hace referencia al Patrimonio empresarial de la Administración General del Estado, regulando además su aplicación a las EPEs, que deberán ajustar la gestión de su patrimonio a esta ley, y al derecho privado en lo no previsto por esta salvo en materia de bienes de dominio público, donde se les aplicarán las disposiciones que regulen estos bienes.

31 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 14 de diciembre de 2009, RJ 2010/2219

Además por Disposición Final Cuarta, se establece que *“los departamentos ministeriales y organismos públicos a los que corresponda la gestión del dominio público estatal de ferrocarriles y demás propiedades administrativas especiales, ejercerán las competencias establecidas en su legislación específica, y además, cuando la administración y gestión de los bienes a que se refiere el apartado anterior estuviese atribuida a una entidad pública empresarial que tuviese atribuidas facultades para su enajenación, la desafectación de los mismos deberá comunicarse al Director General de Patrimonio del Estado.”*

En dictamen de 3 de Abril de 2003 el Consejo de Estado entenderá lo establecido en dicha Disposición como un respaldo a las facultades de enajenación de inmuebles y bienes demaniales afectados a la prestación de servicios públicos de que disponen organismo como RENFE o AENA, y aunque la exposición de motivos expresa que una de las preocupaciones fundamentales de la ley ha sido hacer posible una política patrimonial integral para el sector estatal que permita superar el fraccionamiento de los sistemas de administración de los bienes públicos, es crítico con la misma en muchos aspectos.³²

6.2 Expropiación y derecho de reversión de terrenos ferroviarios

32 “No puede el Consejo de Estado dejar de formular alguna consideración crítica sobre el paulatino proceso de erosión del principio de unidad del patrimonio del Estado, proceso al que el anteproyecto no parece ser totalmente ajeno.

La LOFAGE, tras consagrar las reglas de la desadscripción e incorporación al Patrimonio del Estado de los bienes propios de los Organismos públicos innecesarios para el cumplimiento de sus fines ya contenidas en la Ley del Patrimonio del Estado (artículos 83 y 84 y LPE y 48 y 56 LOFAGE), establece la aplicación prevalente de las normas reguladoras de estos organismos: en el caso de los Organismos autónomos, en la medida en que establezcan excepciones a la obligación de incorporar al Patrimonio del Estado los bienes referidos; en el de las entidades públicas empresariales, con carácter general para todas las normas de gestión patrimonial.

Estas normas especiales aplicables a los Organismos públicos han sido consideradas por la doctrina como un ejemplo más del fenómeno calificado como huida del Derecho administrativo; y, en el plano patrimonial, son sin duda un exponente de la huida del régimen jurídico del Patrimonio del Estado.

El Ministerio de Fomento, en su escrito de observaciones al anteproyecto, ha señalado que: “La justificación material de este régimen especial estriba en que con los recursos que obtienen de la gestión los diferentes Organismos públicos (AENA, Puertos del Estado, RENFE, FEVE, GIF, SEPES, etc.) puedan hacer frente a sus gastos, sin necesidad de acudir, salvo supuestos limitados, a los Presupuestos Generales del Estado para cubrir sus necesidades de inversión o explotación. Estos recursos provienen en su mayor parte de la libertad de disposición que tienen sobre sus bienes. Los bienes inmuebles y derechos de titularidad de estos Organismos públicos, prácticamente en su totalidad, no proceden de adscripciones efectuadas por la Dirección General del Patrimonio del Estado, ni su adquisición es financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, no habiendo estado dichos bienes incorporados en momento alguno al Patrimonio del Estado”.

El anteproyecto de Ley sometido a consulta no rompe, al menos expresamente, con esta línea normativa de fragmentación del Patrimonio del Estado. Y es que, si bien por una parte parece consagrar su unidad en un nivel de principios y de reglas de aplicación general, esa impresión queda desmentida a la vista de las numerosas excepciones introducidas en algunas disposiciones adicionales, y en la disposición final quinta.

<http://aranzadi.aranzadidigital.es.roble.unizar.es:9090/maf/app/documenttid=&docguid=Ia320b550346311de82d6010000000000&base-guids=JUR\2003\27794>

Conviene recordar que el derecho de reversión al que se va a hacer referencia en el epígrafe siguiente, únicamente existirá si ha existido previamente una expropiación, por lo que en este caso, el derecho de reversión en bienes ferroviarios merece una explicación del marco normativo expropiatorio desde sus inicios, para la construcción de los primeros ferrocarriles, así como la evolución histórica hasta nuestros días, cuando aparecen las primeras desafectaciones de terrenos ferroviarios para usos urbanísticos, generando ese derecho de reversión.

Como se ha dicho, la construcción de los primeros ferrocarriles comienza mediado el siglo XIX, estando vigente la ley de 16 de Julio de 1836, Gaceta de 21 de Julio³³ sobre “*enajenación*” forzosa por causa de utilidad pública, siendo pues la primera ley de Expropiación Forzosa de nuestra historia, y por otro lado el RD de 27 de Julio de 1853 que aprobaba el reglamento para la ejecución de esa ley, Gaceta de Madrid de 1 de Agosto³⁴, y publicado 17 años más tarde regulando únicamente la ejecución de obras públicas y la ocupación temporal y aprovechamiento de materiales, sin mencionar la posibilidad de reversión, quedando esta sin regular.

En segundo lugar, la ley de 10 de Enero de 1879, Gaceta de Madrid de 12 de enero, y su reglamento de 13 de Junio de 1879, Gaceta de Madrid de 24 de Junio de 1879, que reconocía en su artículo 43 el derecho del dueño primitivo a recobrar lo expropiado siempre en el caso de que la obra no se ejecutase, de que aún ejecutada existiese alguna parcela sobrante, y el caso de quedar las fincas sin aplicación por haber concluido el objeto de la enajenación sin que se estableciera un límite temporal de plazo desde la expropiación para que ese dueño primitivo recobrara lo expropiado.

Aunque sí que se determinaba el plazo de un mes para el ejercicio de reversión, contando desde que la administración notificase la no ejecución o la desaparición de la obra que fue motivo de la ocupación.

Art. 43. *“En caso de no ejecutarse la obra que hubiese exigido la expropiación, en el de que aun ejecutada resultase alguna parcela sobrante, así como en el de quedar las fincas sin aplicación por haberse terminado el objeto de la enajenación forzosa, el primitivo dueño podrá recobrar lo expropiado, devolviendo la suma que hubiere recibido o que proporcionalmente corresponda por la parcela, a menos que la porción aludida sea de las que sin ser indispensables para la obra fueron cedidas por conveniencia del propietario, con arreglo a la última prescripción del artículo 23. Los dueños primitivos podrán ejercitar el derecho que les concede el párrafo anterior en el*

33 <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1836/581/A00001-00001.pdf>

34 En su preámbulo el Decreto indica “...hoy que los caminos de todas clases multiplican las expropiaciones...,... que a la vez que se procura respetar el derecho de propiedad privada garantizado en la constitución, es preciso también no perder de vista las exigencias de la conveniencia general, tan interesada en el progreso y desarrollo de las obras públicas. La propiedad misma ganará mucho en no entorpecer la construcción de las vías de comunicación, que son las que principalmente la expropián...”. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1853/213/A00001-00002.pdf>

*plazo de un mes, a contar desde el día en que la Administración les notifique la no ejecución o desaparición de la obra que motivó la ocupación del todo o parte de las fincas que les fueron expropiadas; y pasado aquel sin pedir la reversión, se entenderá que el Estado puede disponer de la finca”.*³⁵

Este artículo fue modificado por la Ley de 24 de julio de 1918,³⁶ estando al frente del Ministerio de Fomento, Cambó, y dispuso que transcurridos 30 años desde la fecha en que el expropiante tomó posesión de la finca, cesaba el derecho para recobrar lo expropiado por el primitivo dueño o sus causahabientes.

La tercera fue la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (LEF) y Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. En el preámbulo de la misma se hace referencia al derecho de reversión y la dificultad que ha suscitado, indicando que se facilita el ejercicio del derecho de reversión cuando la administración lleva a cabo actos que impliquen imposibilidad de llevarlo a cabo o abandono del proyecto, condicionado todo ello a la declaración del derecho de reversión.

Según García de Enterría,³⁷ la LEF de 1954 suprimió el plazo de 30 años para recobrar lo expropiado y la jurisprudencia estableció que la reversión procedía siempre, que era un derecho nuevo, no ligado a la normativa de la expropiación originaria, y cuyo plazo de caducidad se contaba desde que se produjese la desafectación, sin que existiera ninguna relación con la fecha originaria de la expropiación, señalando algunos casos paradigmáticos. Entre ellos: una Sentencia del Tribunal Supremo de revisión de la Sala 3.ª de 25 de junio de 1999, que más adelante se comenta, y que conocía bien ya que figura en los autos como letrado de los demandantes, según consta en esta sentencia y en la posterior del TSJA que finalmente reconoció el derecho de reversión y la indemnización correspondiente.

Finalmente la norma hoy vigente es la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), que en su disposición adicional 5ª, modificó totalmente el art. 54 de la LEF, y que introdujo los 10 años como plazo para el derecho de reversión. En cuya exposición de motivos se justifica por haberlo considerado el Tribunal Constitucional como un derecho de configuración legal y por la necesidad de adaptarse a la dinámica de nuestro tiempo y a través de la Disposición

³⁵ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1879/012/A00105-00107.pdf>,
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1879/175/A00846-00846.pdf>

³⁶ Ley disponiendo quede redactado en la forma que se publica el artículo 43 de la Ley de 10 de Enero de 1879, sobre Expropiación forzosa. Gaceta de Madrid: núm. 209, de 28/07/1918,
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1918/209/A00277-00277.pdf>

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., La ley de Expropiación Forzosa medio siglo después. *Revista de Administración pública*, Núm. 156, pp. 265 y ss.

Adicional quinta se regula ese derecho de reversión dando una nueva redacción a los art. 54 y 55³⁸ y estableciendo los casos en que no habrá derecho de reversión, siendo de especial trascendencia respecto de los bienes ferroviarios y del objeto de este trabajo, lo dispuesto en el punto 2

La mencionada ley se publicó el 6 de noviembre de 1999, estableciendo la entrada en vigor de dicha disp. adic. quinta, y normas sobre expropiación forzosa al día siguiente de su publicación en el BOE, entrando en vigor el resto de la ley a los seis meses de publicación. También establecía en su Disposición transitoria segunda que la nueva regulación no era de aplicación a aquellos bienes y derechos sobre los que se hubiera presentado la solicitud de reversión a la entrada en vigor de la ley. Cabe destacar que GARCÍA DE ENETERRÍA se muestra en claro desacuerdo con esta modificación de plazos de reversión criticándolo ampliamente, pues considera que la expropiación “se ha convertido con su descausalización completa, en una simple modalidad de adquisición de la propiedad, lo que contradice su estricto concepto constitucional” añadiendo además, que resulta llamativo todo ello cuando hoy en día el beneficiario de una expropiación es un particular normalmente³⁹

Debido al contenido que a este trabajo ocupa en lo referente a los bienes ferroviarios que han sido ampliamente desafectados desde final del siglo XX y comienzos del XXI, dando lugar a miles de m² de suelo que han pasado de ser sistemas generales ferroviarios a suelos urbanizables con la correspondiente y extraordinaria revalorización, así como en ocasiones cierta especulación, los nuevos plazos establecidos por la modificación de 1999 impiden completamente que los causahabientes de los primitivos propietarios expropiados en la segunda mitad del siglo XIX en esos primeros años del ferrocarril en nuestro país, puedan ejercer el derecho de reversión, pasando los bienes desafectados a manos de las EPEs, RENFE, ADIF, ADIF ALTA VELOCIDAD, siendo éstos los beneficiarios de las enormes plusvalías generadas por la recalificación de esos terrenos sobrantes, en su mayoría localizados en zonas céntricas, previstas como desarrollo urbano.

38 “Artículo 54. 2. No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes: a) Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos. b) Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio”

39 Lo considera como “inesperado golpe de mano, que fue introducido por una enmienda en el Senado, sin discusión en el Congreso, parece que se ha intentado facilitar la operación urbanística Chamartín, el plazo de 10 años es absolutamente inaceptable. El mínimo aceptable serían los 30 años o mejor aún los 100 de la vieja posesión inmemorial, es más que dudoso que la declaración del TC sobre que la reversión es una cuestión de legalidad ordinaria y que no tiene amparo constitucional, lo cual no lo considera cierto puesto que afecta al derecho de propiedad y su contenido esencial, y considera que la reversión está ligada a ese contenido esencial, sostenemos (Tomás R. Fernández, García Luengo, Germán de Castro y yo mismo) la inescindible vinculación de la reversión al contenido esencial del derecho de propiedad”. GARCÍA DE ENETERRÍA, E., La ley de Expropiación Forzosa medio siglo después, op. cit.

Por ello resulta innegable la relación existente entre la modificación que introduce esa ley de 7 de noviembre de 1999 y la publicación de la STS de 25 de Junio de 1999, que se refiere a terrenos de la estación de Zaragoza Arrabal, y que reconoce el derecho de reversión de bienes cuya expropiación tuvo lugar hace 150 años siempre y cuando se acreditara la identidad de los terrenos expropiados con los solicitados para reversión.

De todo ello se deduce que las solicitudes de reversión presentadas a partir del 7 de Noviembre de 1999 quedaron sujetas y limitadas al plazo de reversión de 10 años cuando la afectación al fin mediante el cual se justificó la expropiación se prolongue durante ese plazo desde la terminación de la obra o establecimiento de servicio siendo en este caso que todos los terrenos ferroviarios expropiados han estado afectados más de 10 años desde el establecimiento del servicio.

Así lo ha ratificado la STS de 3 de junio de 2013, denegando el derecho de reversión por aplicación de los plazos de solicitud de la reversión con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la ley el 7 de noviembre de 1999.⁴⁰ El TS también rechaza el derecho de reversión en esta misma sentencia y caso, respecto de una solicitud de reversión presentada sobre las mismas fincas por una asociación en defensa de los intereses de los afectados, y presentada en octubre de 1999, es decir antes de la entrada en vigor de la limitación de 10 años establecido.

6.3 Derecho de reversión de terrenos ferroviarios en la Estación Zaragoza Arrabal

Los terrenos de la antigua Estación del Arrabal de Zaragoza y que pertenecían a la Compañía de los Caminos de Hierro del Norte de España fueron expropiados en 1858 a los entonces titulares para llevar a cabo la construcción de la línea Zaragoza-Barcelona, quedando incluidos en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza aprobado el 16 de Mayo de 1986 por lo que el Consejo de Administración de RENFE acordó el 27 de Diciembre de 1987 que dichos bienes no se encontraban ya destinados al servicio público, declarando innecesarios los terrenos.

40 “Pues bien, la Sala de instancia en su sentencia rechaza que proceda en este caso la reversión solicitada en aplicación precisamente del artículo 54.2.b) de la LEF en la reseñada redacción dada por la Ley 38/1999, y a tal efecto, como hemos consignado más arriba, razona que " El artículo 54.2.b) de la Ley de Expropiación Forzosa establece con meridiana claridad que no habrá derecho de reversión "cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social, se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio". Según plantea la demanda, y así consta en las actuaciones, la expropiación de que trae causa la reversión instada por las recurrentes tuvo lugar en virtud de Decreto de 20 de diciembre de 1944 , por el que se declara de urgencia la ejecución total de las obras del Ferrocarril Madrid-Burgos y sus Enlaces, adscribiéndose los suelos expropiados como dependencia del dominio público formado por los recintos Ferroviarios de Chamartín y Fuencarral al ente público empresarial Red Nacional de Ferrocarriles Españoles. No resulta controvertido que la expropiación se haya prolongado más de diez años, o mejor, dicho en palabras de la Ley de Expropiación Forzosa: la afectación al fin que justificó la expropiación se ha prolongado durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio. Siendo esto así -la propia demanda reconoce como dato "incuestionable" "el hecho de que en la actualidad se mantenga la plena actividad ferroviaria"-, habiéndose planteado la reversión el 26 de julio de 2000, el derecho reclamado deviene inviable (STS de 3 de diciembre de 2008). Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), Sentencia de 3 de junio de 2013 RJ 2013/ 5264.

El 12 de Mayo del 89, se presenta una solicitud de reversión ante la Delegación del Gobierno por parte de los herederos titulares de uno de los expropiados en aquellas expropiaciones originarias, de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad de Zaragoza y expropiada para la construcción de ese ferrocarril mencionado anteriormente.

Ante la denegación se presenta recurso contencioso administrativo, resuelto por STSJA de 26 de Septiembre de 1989, desestimando el recurso y denegando el derecho de reversión al considerar que al haberse llevado a cabo la expropiación forzosa conforme a la ley de 17 de Julio de 1836, esta ley no contemplaba esa figura, por lo que no procede la reversión solicitada, así como la falta de expectativas por parte de los propietarios puesto que el derecho de reversión es de configuración legal. Por otro lado deniega la reversión alegando que no se ha identificado la finca objeto de la solicitud de reversión.

Se presenta Recurso de Casación ante el TS, que en sentencia de 28 de Abril de 1995,⁴¹ reconoce el derecho de reversión solicitado por su naturaleza de configuración legal precisamente, pues si al producirse la desafectación del bien expropiado la ley vigente prevé, como en este caso recoge el art 54 de la LEF de 1954, la posibilidad de ejercitar el derecho de reversión sin limitación temporal alguna, no se puede negar ese derecho porque la ley de expropiación en el momento vigente no reconociese tal derecho.

Declara que la naturaleza jurídica de la reversión es la de una “reexpropiación” o como también se ha calificado, una revocación de la expropiación llevada a cabo y confirma la denegación de la reversión por no haberse probado la identificación de la finca en su día expropiada, ni que se encuentre entre los terrenos desafectados del uso ferroviario y posteriormente vendidos a terceros.

Debemos destacar aquí por la importancia que existe en la sentencia de revisión del TS que se comentará luego, que el mismo tribunal de igual manera deniega la aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la inversión de la carga de la prueba solicitada, por irregular actuación de la administración en este caso, además de mala fe, abuso de derecho y actuación dolosa y abusiva de RENFE, que se negó a facilitar el expediente expropiatorio y el plano parcelario, que resultaban suficientes para identificar la finca expropiada.

Pues bien, a 31 de enero de 1997, se interpone recurso extraordinario de revisión contra la sentencia anterior, alegando haber recobrado un documento decisivo, este documento era el mencionado plano parcelario de la expropiación forzosa de terrenos para la construcción de la Estación de

41 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sº 6ª) Sentencia de 28 de abril de 1995 RJ/1995/3231

Ferrocarril de la línea Zaragoza – Barcelona en el Arrabal, llevada a cabo en 1858 y que había sido retenida por RENFE.

La fundamentación se basa en el artículo 102.c) en su apartado primero letra a) de la LJCA, pues cabrá ese recurso de revisión *“Si después de pronunciada la sentencia se recobraren documentos decisivos, detenidos por fuerza mayor, o por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado”*

El TS, por Sentencia de 25 de junio de 1999,⁴² rechazó la inadmisibilidad del recurso de revisión alegado, rechazó la suspensión por tramitarse causa penal por considerar que la decisión de la cuestión penal no era determinante para la resolución del recurso, y tras examinar si se cumplían todos y cada uno de los requisitos que se enumeran a continuación y que exige el precepto

*El 1. Que se trate de un documento, 2. Que sea anterior a la sentencia, 3. Detenido por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado la Sentencia cuya revisión se pretende, 4. Que el documento se recobre después de pronunciada la Sentencia, 5. Que el documento sea decisivo, y considerando que se cumplían, estimó el recurso de revisión y remitió las actuaciones al TSJA para que volviera a dictar sentencia teniendo presente el documento recobrado por los recurrentes.*⁴³

Recibidas las actuaciones, el TSJA estableció que la cuestión litigiosa debía ceñirse a determinar la fuerza probatoria del documento recuperado, junto a los demás elementos de prueba que obraban en autos, y en las cuales radicaba la relevancia de dicho documento para determinar un cambio de criterio respecto a la sentencia del mismo tribunal en 1992, algo que ocurrió mediante sentencia de 12 de Julio de 2000

El tribunal declararía que la trascendencia de dicho documento radicaba en que era el único documento original, y que sin duda pertenecía al procedimiento expropiatorio, y en el que se identifican las fincas afectadas por la expropiación, entre las que se encontraba aquella respecto de la que se solicitaba la revisión.

En dicho documento se señalaban los linderos, los propietarios de las fincas así como las superficies

42 Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 25 junio 1999 RJ\1999\576 “La Sala rechaza la inadmisibilidad alegada por las partes recurridas mencionadas, y afirma que los recurrentes, como se explica y se justifica en el fundamento de derecho tercero de esta Sentencia, no pudieron por causa ajena a ellos, e imputable a RENFE, probar tanto en vía administrativa, como en la jurisdiccional de instancia, mediante el original del denominado por ellos Plano parcelario de los terrenos expropiados, que se hallaba en poder de la RENFE, la identificación de los terrenos, cuestión ésta que fue examinada en la Sentencia de casación, con pronunciamiento expreso sobre la misma, razón por la cual, el recurso de revisión contra esta Sentencia es plenamente admisible.

43 No hay duda alguna, que el documento fue detenido por causa («por obra») de RENFE y que los recurrentes extremaron su diligencia al máximo, pidiendo su entrega al Órgano competente de RENFE, cual es la Dirección de Urbanismo y Patrimonio, sin éxito inicialmente, reiterando su petición al cesar los directivos de RENFE, esta vez con éxito, y como han demostrado posteriormente al localizar, según dicha parte recurrente, el expediente original de la expropiación de los terrenos de la Estación del Arrabal (Zaragoza), que afirma se halla en el Archivo Histórico de Alcalá de Henares. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 25 junio 1999 RJ\1999\576

expropiadas, por lo que el tribunal señala que a pesar de quedar dicho documento incorporado a los autos mediante fotocopia, la aportación a estos no fue posible por la negativa de RENFE de declarar la existencia de dicho documento original en sus archivos, por lo que generaba dudas sobre su veracidad. Textualmente dirá el tribunal: “...señalándose linderos, propietarios de las mismas, y superficies expropiadas; señala que aunque dicho documento constaba incorporado a los autos mediante fotocopia, la aportación a los autos no fue posible por la negativa de RENFE de la existencia en sus archivos de dicho original, lo que generaba dudas sobre la veracidad de dicha fotocopia. Dice textualmente: *“Una vez conseguida su aportación, cuyo contenido, por cierto, viene a corroborar el documento que ya obraba incorporado a los autos - el BOP de Zaragoza número 160, de 7 de octubre de 1858, en el que aparece publicada la Circular número 976, relativa a la Lista de propietarios "cuyas fincas se atraviesan con el ferrocarril de Barcelona en el término municipal de Zaragoza, a cuya expropiación hay que proceder con este objeto", entre los que figura la Viuda de D. Manuel B. a D. Manuel V., abogado,- recobra toda su virtualidad probatoria el trabajo de recomposición del parcelario de la zona expropiada para la construcción de la Estación de Ferrocarril de Barcelona a Zaragoza, realizado a petición de la parte actora, por el perito Topógrafo D. Alfredo A. G., quien además de utilizar la referida fotocopia del documento original ahora recuperado y aportado, dice basarse en distintos archivos como el Histórico Provincial, el Municipal, y el del Sindicato de Regantes del término del Rabal y otros documentos e inscripciones registrales, llegando a una recomposición coincidente con la que refleja el documento original en cuestión. Dicha recomposición vino a ser ratificada por el perito procesal D. José María C. A., quien en definitiva concluía afirmando que el plano parcelario presentado, en referencia sin duda al confeccionado por el Sr. A., "responde a la realidad preexistente antes de la ejecución de las obras del ferrocarril..."*”⁴⁴

Una vez establecida la viabilidad del ejercicio del derecho de reversión y acreditada la identidad de los terrenos, la condición de causahabientes de los demandados y evidentemente la desafectación de los terrenos, se estima el recurso y se declara el derecho a la reversión sobre la finca de 13.994,60 metros cuadrados de superficie que constan en el plano recuperado por el documento original, derecho que en caso de que existiera imposibilidad de recuperar efectivamente dichos terrenos, se traducirá en una indemnización de daños y perjuicios a concretar en ejecución de sentencia, como petición subsidiaria de los demandantes.

Esta petición subsidiaria de los demandantes está justificada porque la finca había sido vendida a varias constructoras que habían edificado sobre las mismas. El relato de hechos que figura en la STS de 25 de junio de 1999, recurso de revisión, es aclaratorio, contundente y confirma el carácter

44 Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 535/2000 de 12 julio JUR\2001\91050

especulativo de las operaciones urbanísticas realizadas sobre terrenos ferroviarios desafectados.⁴⁵

Este era el *modus operandi* de este tipo de operaciones: el PGOU recalifica terrenos ferroviarios destinados a servicios generales, como terrenos de uso residencial; seguidamente RENFE desafecta dichos terrenos no destinados ya al servicio ferroviario; se constituye una sociedad que compra la finca desafectada, por adjudicación directa, por 250 millones de pesetas; y tres meses más tarde la sociedad vende a tres empresas constructoras y promotoras la misma finca por 1.042.999.983 pesetas, con una plusvalía de 792.999.983 pesetas en solo esos tres meses.

6.4 Actuaciones urbanísticas en terrenos ferroviarios: Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A. Convenio 2002 y Adenda 2012

La llegada del tren de alta velocidad a Zaragoza coincidió con un período de gran crecimiento económico y de desarrollo inmobiliario, de modo que se convirtió en un instrumento para la transformación urbanística y el establecimiento de un nuevo modelo urbano. La crisis económica e inmobiliaria que llegó en 2008 coincidiendo con el final de la Expo 2008, paralizó muchas de las transformaciones y actuaciones previstas, ya que la mayoría de ellas se basaban en las plusvalías que generaban la venta del antiguo suelo ferroviario

Para esta gestión, financiación y ejecución de las obras de transformación ferroviaria y urbanística se firmó un convenio de colaboración el año 2002 entre tres administraciones: el Ministerio de Fomento, ADIF, la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de la ciudad.

El Convenio firmado por las tres administraciones⁴⁶ se realiza para la ejecución de una serie de actuaciones comprendidas en los terrenos ferroviarios de la ciudad y la recuperación urbana de estos

45 Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 25 junio 1999 RJ\1999\576

“El 16 de mayo de 1986, se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, en el cual los terrenos de la « Estación del Arrabal » fueron recalificados, quedando incluidos en la Unidad de Actuación Urbanística «U-50-2» como terrenos de uso residencial.

El Consejo de Administración de RENFE acordó el 27 de diciembre de 1987 desafectar dichos terrenos, no destinados ya al servicio público ferroviario, procediendo a inscribirlos como finca independiente en el Registro de la Propiedad sin hacer mención de que los terrenos habían sido adquiridos por expropiación, ni que habían sido desafectados, ni que podían ser objeto de reversión (folio núm.74).

* El 7 de julio de 1987, se constituye mediante escritura pública, la sociedad mercantil «Lugarma, SA», con un capital social de 100.000 pesetas, suscrito por tres socios, personas físicas, cuya identidad no hace al caso.

* El 21 de julio de 1988, la entidad mercantil «Lugarma, SA», compra mediante escritura pública la finca referida, por adjudicación directa, por un importe de 250 millones de pesetas.

* El 4 de noviembre de 1988 (tres meses y unos días después), «Lugarma, SA», vende en escritura pública la finca referida a tres sociedades: «Construcciones Castillo Balduz, SA», «Espuelas Empresa Constructora, SA» y «Desarrollo Urbano Metropolitano, SA», todas ellas empresas constructoras de Zaragoza, conocidas, y constituidas respectivamente en 1979, 1967 y 1974, por importe de 1.042.999.983 pesetas, con una plusvalía por tanto de 792.999.983 pesetas

46 RESOLUCIÓN de 7 de mayo de 2002, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, por la que se dispone la publicación de un Convenio entre el Ministerio de Fomento, la Diputación General de Aragón, y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la Red Arterial Ferroviaria de Zaragoza. BOE de 24 de mayo de 2002

terrenos para uso de los ciudadanos. Para el desarrollo de estos objetivos se creó la sociedad pública Zaragoza Alta Velocidad (ZAV), configurada por los mismos socios más ADIF, que se encargaría de contratar y ejecutar las obras, realizar las propuestas urbanísticas y proceder a la venta de parcelas y suelo edificable para su financiación, con el fin de facilitar la coordinación de las actuaciones correspondientes a la ordenación ferroviaria y promover la transformación urbanística derivada de las obras de remodelación del sistema ferroviario en Zaragoza y su entorno. La Sociedad se constituyó ante Notario el 3 de junio de 2002 con la denominación de Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A.

Como dice el propio convenio, la celebración de la Expo 2008 supuso la declaración por parte del Consejo de Administración de una serie de obras prioritarias que debían ejecutarse previamente a la celebración de la dicho evento, y esto supuso que se tuvieran que licitar obras sin que existiera la desafectación previa de los terrenos ferroviarios, ni estuvieran aprobadas las reparcelaciones de las áreas correspondientes, por lo que se acudió a financiación externa para cubrir los costes derivados de las obras.⁴⁷

El objetivo fundamental de la sociedad es gestionar el desarrollo urbanístico y ejecutar las obras de infraestructura correspondientes a los terrenos clasificados en el Plan General de Ordenación urbana de Zaragoza como sistema general ferroviario sujetos a Convenio, que de forma esquemática coinciden con los terrenos de El Portillo, Delicias, la Almozara y del Corredor Oliver-Valdefierro, así como las obras de traslado y nueva infraestructura ferroviaria.

La crisis económica⁴⁸ y el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008 paralizaron cualquier venta de suelo y su posterior desarrollo urbanístico, por lo que la sociedad dejó de generar ingresos para financiar cualquier actuación, además los conflictos entre los socios, las reclamaciones judiciales así como las dificultades para la inscripción registral de las fincas, y retrasos en la tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, llevaron a la sociedad a una grave crisis, lo que

47 BELLET, C. y ALONSO, P., Proyectos urbanos incompletos. Vacíos urbanos en la Zaragoza post-AVE, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 70 - 2016, págs. 285 y ss. “Además de los problemas que surgieron con la gestión del patrimonio de suelo ferroviario, y después la crisis, el convenio se vio lastrado por un número excesivo de cargas, de proyectos urbanísticos que iban mucho más allá de las transformaciones urbanas necesarias para preparar la ciudad para la llegada del TAV. Al principio se fijaron precios muy altos al suelo, pero hoy Zaragoza Alta Velocidad (ZAV) ofrece el suelo un 60% más barato que en 2002, cuando se constituyó esta sociedad. La decisión se tomó en diciembre de 2013 por parte del Consejo de Administración de ZAV para afrontar la enorme deuda que esta sociedad había contraído en las actuaciones derivadas de la desafectación de los suelos por la llegada del TAV”. Si en 2002 se preveían unos ingresos de unos 500 millones de euros por la venta del antiguo suelo ferroviario, estas previsiones han quedado en 214 millones de euros. Además deberían venderse antes de 2019 que es cuando vence la deuda de la sociedad, según información publicada por el mismo Consejo de administración de ZAV (Consejo de Administración de ZAV-19 de diciembre de 2013).

48 Esto decía la prensa local el 30/11/2005, en pleno boom inmobiliario sobre la venta de suelos del antiguo cuartel de ferrocarriles: La primera subasta del barrio del AVE revienta el precio de los pisos; la oferta más elevada duplica la previsión oficial y supera los 82 millones de euros, firmada por Nozar; la repercusión en el precio de cada uno de los 285 pisos será de 300.000 euros, en la parcela de 37.000 m² situada en la esquina de la Avd. Navarra

https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/temadia/primera-subasta-barrio-ave-revienta-precio-pisos_217584.html

paralizó todas las operaciones urbanísticas hasta que se consiguieran ingresos a través la venta de parcelas.

El Tribunal de Cuentas declara que a 31 de diciembre de 2015, la sociedad presentaba un patrimonio neto negativo debido a las pérdidas experimentadas como consecuencia del deterioro del valor de los terrenos de su propiedad, encontrándose incurso en causa de disolución.

Como consecuencia de todo ello, se firmó la Adenda al Convenio con fecha 23 de julio de 2012 en cuyos apartados más relevantes se dispone lo siguiente: *“que los sociedad ZAV atraviesa una situación económica que no le permite asumir determinados compromisos adquiridos en el Convenio”; “que en el caso de que la venta de suelos, y una vez regularizada la situación financiera, resultara un superávit en primer lugar se ejecutarán las obras que determine el Consejo de Administración”; “que para facilitar la venta de las fincas lucrativas resultantes del área G-44-2, ADIF renuncia expresamente al derecho de reversión de dichas fincas”; “que el ayuntamiento de Zaragoza renuncia expresamente a incluir ninguna condición sobre plazo de urbanización de dichas fincas y acepta suprimir la condición de que los aprovechamientos municipales le revertirán si no se urbanizan los terrenos en el plazo de 10 años”; “que se suprimen las cargas urbanísticas de fincas que están parcialmente urbanizadas y se concentran en las restantes fincas no urbanizadas en la actualidad”; “que se realizaran las modificaciones necesarias en la Reparcelación y en el Proyecto de Urbanización, y se examinarán posibilidades de modificar el planeamiento para facilitar la venta de terrenos.”*⁴⁹

Como se observa, las medidas decididas no responden a otra causa sino a la situación de quiebra en que se encuentra la sociedad.

6.5 Informe del Tribunal de Cuentas sobre las sociedades públicas de integración del ferrocarril

El Tribunal de cuentas aprobó, en su sesión de 31 de enero de 2019, el “Informe de Fiscalización de la actividad de las sociedades públicas de integración del ferrocarril participadas por ADIF-Alta Velocidad, a 31 de diciembre de 2016”,⁵⁰ cuyo ámbito subjetivo está constituido por las 13 SIF, en cuyo capital ADIF-AV posee una participación mayoritaria, entre las que se encuentra Zaragoza Alta Velocidad, 2002, (ZAV). Esto resulta de dicho informe referido a ZAV:

La definición de las actuaciones ferroviarias y urbanísticas contempladas, así como la cuantificación de sus costes adolecen de un adecuado nivel de concreción, ni tampoco se

49 Orden de 25 de septiembre de 2012, del Departamento de Presidencia y Justicia BOA de 10 de octubre de 2012, núm. 198.

50 <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-de-la-actividad-de-las-Sociedades-Publicas-de-Integrac>

cuantificaron los costes operativos y financieros, a pesar de que para llevar a cabo las actuaciones era preciso disponer de financiación previa hasta que se vendieran los suelos.

La ejecución de las actuaciones se encontraba prácticamente terminada y pendiente de enajenación de los terrenos liberados de uso ferroviario, sin embargo en la adenda al convenio se acordó no ejecutar las obras pendientes de inicio que representa un 20% del total previsto.

A 31 de diciembre de 2015, ZAV presentaba un patrimonio neto negativo debido a las pérdidas por deterioro del valor de los terrenos, debiendo recurrir a la obtención de financiación bancaria, con una novación del crédito y nuevos vencimientos, procediendo los accionistas a una operación de reequilibrio patrimonial a través de una reducción y aumento simultáneos de capital.

El capital social inicial era de cuantía significativamente insuficiente para llevar a cabo las actuaciones millonarias previstas en el convenio, por lo que hubo que recurrir a financiación bancaria, así como afrontar gastos de funcionamiento hasta obtener los recursos derivados de las plusvalías en los procesos de liberación de uso ferroviario. Los porcentajes de estos gastos adicionales fueron netamente superiores a la media del conjunto de las SIF.⁵¹

El Tribunal de Cuentas finaliza realizando las siguientes recomendaciones:

Teniendo en cuenta las dificultades financieras de las sociedades y el incremento del coste de los proyectos se considera necesario que los socios analicen la situación de cada sociedad y decidan su disolución o la modificación de los convenios para ajustar el coste a las disponibilidades financieras.

Considerando el elevado coste que supone la integración del ferrocarril en las ciudades mediante el soterramiento de las vías, algo que no es imprescindible para garantizar un buen servicio ni la funcionalidad de la red ferroviaria, sería conveniente que el Mº de Fomento tuviese en cuenta en la planificación de estos proyectos soluciones de integración del ferrocarril pudieran contemplar alternativas al soterramiento de las vías.

Las sociedades instrumentales constituidas han generado necesidades de financiación externa de los proyectos hasta que pongan en valor los suelos liberados del uso ferroviario afectando a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las cuentas públicas, debiendo elaborarse planes de financiación atendiendo a criterios realistas y contemplando una financiación no solo vinculada a la generación de plusvalías urbanísticas de realización incierta.

6.6 Cuestiones litigiosas motivadas por el Convenio

⁵¹ Así se hacía eco la prensa local. Heraldo de Aragón, 8 de febrero de 2019. “El Tribunal de Cuentas da un rapapolvo a Zaragoza Alta Velocidad. El órgano de fiscalización constata en un informe las desastrosas consecuencias del modelo elegido para la integración de los suelos del ferrocarril. <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza/2019/02/08/el-rapapolvo-del-tribunal-cuentas-zaragoza-alta-velocidad-1291644-2261126.html>

Las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo como consecuencia del Convenio, han estado sujetas a múltiples reclamaciones y demandas a lo largo de estos años, y estas demandas han afectado a todas las partes intervinientes por dicho convenio. Así se han dictado sentencias tanto por la AP de Zaragoza como por el TSJA, por reclamaciones contra ZAV por parte de las empresas que adquirieron parcelas para construir viviendas, por parte de Renfe Operadora contra el Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Aragón, y por parte de ADIF contra el mismo departamento.

El 18 de diciembre de 2007, se formalizó el contrato de “Aprovechamientos urbanísticos” entre Jaureguizar, Promoción y Gestión Inmobiliaria S.L. y la Sociedad Pública Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A., que fue impugnado por la empresa dando lugar a los siguientes pronunciamientos de la AP de Zaragoza.

SAP de Zaragoza de 3 de febrero de 2011⁵²

Se ejercitaba por la empresa recurrente JAUREGUIZAR PROMOCION Y GESTION INMOBILIARIA, S.L acción resolutoria del contrato de compraventa art. 1124 CC, basado en que ZAV había incumplido sus obligaciones contractuales en tiempo pactado, siendo la naturaleza del objeto del contrato de compraventa los derechos de aprovechamiento urbanístico de la manzana 1 de la G44/2 del PGOU Zaragoza, que se venden a cambio de un precio, en parte aplazado, condicionado a dos actos administrativos, la aprobación de la reparcelación y la licencia de obras, pretendiendo la empresa que se otorgara escritura pública para adquirir dichos aprovechamientos con independencia de que se contara o no con licencia de obras o proyecto de reparcelación aprobado. Se desestima el recurso, ya que el tribunal considera que no hay incumplimiento alguno sino sometimiento a una condición suspensiva del pago del precio pendiente.

SAP de Zaragoza de 27 de marzo de 2013⁵³

El mismo contrato de compraventa y por la misma empresa recurrente fue objeto de demanda ejercitando el derecho establecido en el art. 1128 CC para que los tribunales señalen un plazo para el cumplimiento de una obligación que no lo tiene fijado de forma expresa, dado que la sentencia primera rechazó decidir sobre los plazos. La sentencia considera que se han cumplido los dos requisitos del contrato, proyecto de reparcelación y licencia de obras, declara que la inmobiliaria ha incumplido el contrato de compraventa y estimando la reconvención de ZAV, condena a la mercantil a abonar 11.472.193 euros en concepto de resto del precio aplazado en virtud de dicho contrato así como a los intereses de demora pactados (2.083.853).

52 Audiencia Provincial de Zaragoza (Sección 4ª) Sentencia núm. 42/2011 de 3 febrero JUR\2011\243670

53 Audiencia Provincial de Zaragoza (Sección 4ª) Sentencia núm. 145/2013 de 27 marzo JUR\2013\112630

Sentencia del TSJA de 7 de abril de 2014⁵⁴

En virtud del citado convenio se acordó una nueva ubicación de los Talleres de RENFE en los terrenos de PLAZA cediendo gratuitamente a la misma los terrenos necesarios para el traslado de las instalaciones. En la demanda se pretendía que la reparcelación determine que las fincas resultantes se adjudiquen a RENFE Operadora en ejecución del Convenio, que se anule la modificación del proyecto de reparcelación recurrido y se ordenara a la administración a redactar un proyecto en el que se adjudiquen a RENFE la parcela en la que se ubican los talleres.

El tribunal desestima el recurso, y tras recordar que un proyecto de reparcelación no es otra cosa que el resultado final de un procedimiento de gestión urbanística cuya finalidad es permitir la ejecución de obras, bien a los titulares de las fincas de aportación, bien a quienes tuvieran derechos de aprovechamiento urbanístico, considera que el Proyecto de Reparcelación no es un instrumento jurídico adecuado para adjudicar fincas resultantes en ejecución de actos, contratos o convenios previos a quién no aporta fincas de origen.

Sentencia del TSJA de 7 de abril de 2014⁵⁵

La misma pretensión anterior se ejercitaba en la demanda que resuelve esta sentencia, únicamente que en este caso el demandante era ADIF, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, quien también alegó que la Diputación General de Aragón no es competente para ser titular de parcelas del Sistema General Ferroviario pertenecientes o asociadas a la RFIG, siendo desestimado el recurso por los mismos motivos que los indicados en la sentencia anterior: el Proyecto de Reparcelación no es un instrumento jurídico adecuado para adjudicar fincas resultantes en ejecución de actos, contratos o convenios previos a quién no aporta fincas de origen.

Sentencia TSJA de 11 de abril de 2014⁵⁶

Referida a los mismos terrenos que las dos anteriores, resuelve una demanda de RENFE OPERADORA contra la inactividad de la DGA, consistente en la falta de entrega de la titularidad de la parcela donde se ubican los talleres de fabricación y mantenimiento en PLAZA, se estima el recurso y se declara la obligación de realizar la prestación comprometida en el Acuerdo Tercero del

54 Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm. 171/2014 de 7 abril [JUR\2014\125638](#)

55 Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm. 187/2014 de 7 abril [JUR\2014\156744](#)

56 Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia núm. 191/2014 de 11 abril [JUR\2014\157471](#)

Convenio, y que debe procederse a la transmisión de la titularidad dominical de los terrenos según lo previsto en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y Ley de Patrimonio de Aragón, mediante la correspondiente desafectación de los terrenos reclamados, dada su condición de demaniales.

7 CONCLUSIONES:

Como se desprende de todo lo expuesto a lo largo de este trabajo, el urbanismo y el sector ferroviario son dos sectores estrechamente relacionados.

Desde la llegada del ferrocarril, este fue un elemento aglutinador de la población, pues en torno a aquellas zonas que contaban con paso de las vías ferroviarias o con estación se establecían núcleos de población con mayor facilidad, pues estas infraestructuras conllevaban una serie de facilidades en cuanto a transporte o llegada y salida de suministros, pero también por las oportunidades de empleo que ofrecía.

Por lo tanto también debemos destacar el impacto económico que supuso la llegada del ferrocarril, pues desde el establecimiento de núcleos industriales alrededor de esas infraestructuras ferroviarias hasta el uso de este como traslado de mercancías y materiales.

Debido a esta importancia la infraestructura ferroviaria comienza a ser un punto en torno al cual las ciudades se desarrollaban, y si bien al principio estas instalaciones se encontraban en las afueras, el rápido crecimiento de las poblaciones, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX hace que ese crecimiento y la progresiva construcción de vivienda y servicios necesarios para el crecimiento, choquen con estas infraestructuras. Es en este momento cuando los intereses de ambos sectores chocan y se complementan.

En primer lugar, la naturaleza de los terrenos dedicados a usos ferroviarios es una naturaleza compleja, regulada generalmente por leyes estatales jerárquicamente superiores, mientras que la competencia sobre materias de urbanismo y ordenación del territorio pertenece a los municipios y Comunidades Autónomas, lo que en ocasiones lleva a conflictos con cierto trasfondo político, motivo por el cual los instrumentos de planificación urbanística deben tener en cuenta esta distribución competencial y no invadir el ámbito estatal a la hora de regular las actuaciones urbanísticas en torno a sistemas ferroviarios.

Y es aquí donde radica uno de los hechos más importantes en esta relación entre urbanismo y sector ferroviario. Aquellos terrenos que por su desuso dejan de estar afectados al servicio ferroviario y por tanto revierten en bienes de dominio público.

Esos terrenos que pasan a formar parte del patrimonio de la administración son usados en la mayoría de ocasiones con el objetivo de llevar a cabo una especulación económica inmobiliaria mediante la venta de estos en un proceso en el que todos los intervinientes salen bien parados, tanto RENFE como las administraciones involucradas y sin olvidar a las entidades inmobiliarias involucradas, y que en algunos casos se han destapado como operaciones de corrupción en las que se han visto involucrados políticos y empresarios con el único fin de obtener una mayor cantidad de dinero.

En lo relativo al Derecho de Reversión llama la atención la configuración que de este se ha hecho a lo largo de las diversas leyes en las que se ha recogido, pero más concretamente se nos presenta una cuestión fundamental y que a mi juicio no deja lugar a otra conclusión que la que se expone a continuación:

En el caso tratado sobre los terrenos del barrio del Arrabal de Zaragoza y su reversión a los causahabientes del originalmente expropiado, se dicta Sentencia a favor de estos en Junio de 1999 correspondiéndoles una cuantiosa cantidad de dinero a los recurrentes.

Pues bien, llama la atención que ese mismo año, solo 4 meses después se promulga la nueva ley 38/1999 de 5 de noviembre que modificaba los artículos 54 y 55 de la ley anterior, LEF, y que restringen el plazo del derecho de reversión hasta los diez años en cuanto a la reversión de las expropiaciones seguidas para la obtención de suelo dotacional público.

Todo ello supone no una preocupación exclusivamente jurídica sobre mencionado derecho, sino que detrás de dicha reforma existen ciertos intereses económicos de determinados agentes económicos, para evitar que se sucedieran las reclamaciones haciendo uso del mencionado derecho de reversión, y que se habrían traducido en indemnizaciones millonarias para los causahabientes de los expropiados con la construcción del ferrocarril en el siglo XIX.

En cuanto a la legislación ferroviaria, parece que las sucesivas leyes se han encargado de regular casi exclusivamente el aspecto comercial en el ámbito ferroviario, además parece que la legislación va siempre por detrás de las directrices de la Unión Europea, amén de que la ley 38/2015 del Sector Ferroviario, tal y como se desprende de los documentos que aquí se han aportado, se realizó de manera apresurada y obviando documentos fundamentales como informes del Ministerio de

Defensa o del Ministerio de Hacienda, por lo que cabe preguntarse a que se debe esa rapidez. A ello se suma que el Real Decreto de 2018 sobre transposición de Directivas Comunitarias se llevó a cabo por la amenaza de sanción procedente de la Unión.

Pues bien, creo que merece cierta crítica el hecho de que estas leyes no respondan a problemas y necesidades verdaderamente ferroviarias, sino que tienen otro trasfondo.

Como se mencionó en el apartado dedicado a urbanismo, las competencias para la clasificación del suelo hoy en día las ostentan las Comunidades Autónomas, y desde aquí se quiere poner en duda, o al menos plantear, una clasificación diferente de los espacios ferroviarios a diferencia de la existente hoy en día. Para ello diferenciaremos entre la vía férrea que transcurre entre varias poblaciones, la infraestructura comúnmente llamada “estación” en las zonas urbanas de grandes capitales, concretamente Zaragoza, y finalmente las estaciones de zonas rurales, que como ya se sabe son de menor extensión y generalmente consisten en edificaciones más bien pequeñas y aisladas del centro de la población rural.

En este sentido y a modo de ejemplo, pensemos en la Estación de Delicias, de Goya o de Miraflores sitas en Zaragoza, estaciones que se encuentran en una ubicación urbana, dentro de la propia ciudad. Por lo tanto, entendiendo por suelo urbano como el tipo de suelo que cuenta con una serie de determinados servicios urbanísticos o en el que la edificación se encuentra consolidada en dos terceras partes de este, cabe plantear desde aquí por qué no otorgar al suelo en el que se encuentran este tipo de infraestructuras la condición de suelo urbano consolidado.

Del mismo modo y siguiendo el mismo planteamiento, el suelo urbano no consolidado será aquel en el que la urbanización no se encuentre consolidada y por lo tanto podrá transformarse en un futuro o en otro caso, será mejorable en cuanto a servicios. Pues bien, en este caso pensamos en esas pequeñas estaciones de los pueblos, que normalmente consisten en una pequeña caseta (a lo que hay que añadir evidentemente el resto de elementos ferroviarios, como vías, andenes...) y el hecho de considerar este tipo de suelo como suelo urbano también pero en este caso no consolidado, pues por lo general suelen ser edificaciones que se encuentran en las afueras de la población, no suelen estar rodeadas por casas o edificios y generalmente, mejorables en cuanto a servicios.

Finalmente, en aquellos tramos de vía férrea que transcurren entre poblaciones, situados por lo general a lo largo de kilómetros de campos de cultivo o montes, sí que parece adecuado al que escribe mantener la clasificación de suelo no urbanizable, por las características que este ostenta.

8 BIBLIOGRAFÍA:

AGUDO GONZÁLEZ, J., La intercambiabilidad del suelo urbanizable y no urbanizable *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 2010, n.º 36 ISSN 133-4797

BELLET, C. y ALONSO, P., Proyectos urbanos incompletos. Vacíos urbanos en la Zaragoza post-AVE, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 70 - 2016, págs. 285-304

BERMEJO VERA, J., *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974): estudio específico de Renfe*, Tecnos, Madrid, 1975. Págs. 159, 231, 289, 340

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M., Urbanismo y sector ferroviario, *Revista Española de Derecho Administrativo*, num 156/2012, Estudios Editorial Civitas SA. Pamplona

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., Análisis jurídico de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, num. 17/2008, 1 parte, Editorial Aranzadi, S.A.U, Cizur Menor 2008

FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R, *Manual De Derecho Urbanístico*, Editorial Civitas, SA, Enero de 2016.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R., Transporte ferroviario y por carretera y derecho urbanístico. Vínculos renovados, *Revista Aranzadi de Urbanismo y edificación*, num 36/2016, Editorial Aranzadi S.A.U

GARCIA ÁLVAREZ, G., La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: Ponderación de valores y principio de no regresión, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* ISSN 1133-4797, XVI, Zaragoza, 2016, pp. 281-342

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., La ley de Expropiación Forzosa medio siglo después. *Revista de Administración pública*, Núm. 156, pp. 265 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Problemas actuales de Régimen Local, ciclo de 3 conferencias Instituto García Oviedo, 1957.

GUERRERO MANSO, M^aC., La clasificación del suelo urbano en el contexto urbanístico actual de regeneración de la ciudad, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, N° 37, 2010 págs.139-185

GUZMÁN JIMÉNEZ, L.F., Análisis del régimen jurídico del suelo rural1, *Revista digital de derecho administrativo*, n.º 20, segundo semestre/2018, pp. 95-135

LOPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico.*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2013

MARTÍN VALDIVIA, S.M., El fin del mito de la inmutabilidad del suelo consolidado; otro axioma abatido, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* num.44/2020 parte Jurisprudencia. Comentarios, BIB 2020\9438

MELÓN MUÑOZ, A., *Cuadernos Penales Jose María Lidón, nº5 Corrupción y Urbanismo*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, ISBN 978-84-9830-771-9, Bilbao 2008 p 26

MENÉNDEZ REXACH, Á., Ordenación del territorio supramunicipal y el urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés general, *Encuentros multidisciplinarios*, nº50, 2015

NOGUÉS GALDÓN, H., La evolución del sistema de planeamiento urbanístico general y su integración con otros sectores de la acción pública. El ejemplo de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, num25/2012, Editorial Aranzadi S.A.U., CIZUR MENOR 2012 BIB 2012\1299

SANTOLAYA MACHETTI, P., La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de vivienda, *Cuadernos de Derecho Público*, Alcalá 2007

TEJEDOR BIELSA, Julio, Zaragoza, Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013,

9 SENTENCIAS

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 4/1981 de 2 de febrero de 1981, RTC/1981/4

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 209/1990 de 20 de diciembre, RTC/1990/209

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia num 149/1991 de 4 de Julio.RTC/1991/149

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 118/1996 de 27 de junio. RTC/1996/118

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 61/1997, de 20 de marzo. RTC/1997/61

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 40/1998 de 19 de febrero, RTC/1998/40

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 208/1999 de 11 de noviembre, RTC/1999/208

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 164/2001 de 11 de julio RTC/2001/164

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 1/2012 de 13 de enero, RTC/2012/1

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia num 18/2012 de 5 de julio, RTC/2012/148

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia num. 245/2012 de 18 diciembre, RTC\2012\245

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 83/2013 de 11 de abril, RTC/2013/83

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 214/2013 de 19 de Diciembre, RTC/2013/2014

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 197/2015 de 24 de septiembre, RTC/2015/197

Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm 124/2016 de 23 de junio, RTC/2016/124

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sº 6ª) Sentencia de 28 de abril de 1995 RJ/1995/3231

Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 25 junio 1999 RJ\1999\576

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 14 de diciembre de 2009, RJ 2010/2219

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 29 de enero de 2010, RJ 2010/232

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), Sentencia de 3 de junio de 2013 RJ 2013/ 5264.

Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 5ª) Sentencia de 17 de octubre de 2017, RJ/3653/2017

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia num. 535/2000 de 12 julio JUR\2001\91050

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 171/2014 de 7 abril JUR\2014/125638

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 187/2014 de 7 abril JUR\2014\156744

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 191/2014 de 11 abril JUR\2014\157471

Audiencia Provincial de Zaragoza (Sección 4ª) Sentencia num. 42/2011 de 3 febrero JUR\2011\243670

Audiencia Provincial de Zaragoza (Sección 4ª) Sentencia num. 145/2013 de 27 marzo
JUR\2013\112630

10 RECURSOS ELECTRÓNICOS:

www.boe.es

www.hj.tribunalconstitucional.es

www.mitma.gob.es

www.guiasjuridicas.wolterskluwer.es

www.aranzadidigital.es

www.iberley.es

www.dialnet.unirioja.es